

VU Research Portal

Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid.

Boutellier, J.C.J.; van der Land, M.; van Stokkom, B.A.M.

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boutellier, J. C. J., van der Land, M., & van Stokkom, B. A. M. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. http://wodc.nl/images/2336-volledige-tekst_tcm44-565152.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Burgers in veiligheid

Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid

Marco van der Land, Bas van Stokkom & Hans Boutellier

Juli 2014

Vrije Universiteit Amsterdam, Leerstoel Veiligheid en Burgerschap

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit:

Dhr. Mr. Drs. F.F.F.M. Faes, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Politie

Dhr. Drs. R.E. Flos, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Mw. Mr. W.M. de Jongste, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Mw. Prof. Dr. J.H. Kerstholt, Universiteit Twente/TNO (voorzitter)

Dhr. P. van Os, Politieacademie (door omstandigheden in beperkte mate)

Mw. Dr. R.S. Prins, Universiteit Leiden, afdeling Bestuurswetenschappen

Inhoud

Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1. Introductie.....	9
1.1 Opdracht.....	9
1.2 Burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid	9
1.3 Afbakening.....	10
1.4 Vraagstelling.....	11
1.5 Onderzoeksaanpak.....	12
1.6 Opbouw van dit rapport.....	14
Hoofdstuk 2. Inzichten uit de literatuur	15
2.1 Toezicht	16
2.2 Opsporing	19
2.3 Zorg voor de openbare ruimte (schoon, heel en veilig).....	21
2.4 Conflictbemiddeling.....	28
2.5 Beleidsbeïnvloeding	30
2.6 Analyse van drie centrale kwesties: representativiteit, institutionalisering en onbedoelde gevolgen.....	37
2.7 Ter afsluiting.....	42
Hoofdstuk 3. Actuele praktijken van burgerparticipatie in veiligheid.....	43
3.1 Voorbeelden van toezicht.....	46
3.2 Voorbeelden van opsporing	50
3.3 Voorbeelden van zorg voor de openbare ruimte	54
3.4 Voorbeelden van conflictbemiddeling.....	56
3.5 Voorbeelden van beleidsbeïnvloeding	57
3.6 Voorbeelden van contactbevordering.....	61
3.7 Voorbeelden van informatiebemiddeling	63
3.8 De drie kwesties opnieuw bezien.....	64
3.9 Ter afsluiting.....	70
Hoofdstuk 4. Conclusie en reflectie.....	73
Literatuur	89
Bijlagen	95

Samenvatting

In dit rapport staat de vraag centraal welke vormen van burgerparticipatie in Nederland in het (sociale) veiligheidsdomein voorkomen, in het bijzonder gerelateerd aan de politie, welke problemen zich daarbij voordoen en wat de opbrengsten er van zijn voor overheid, samenleving en burgers. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een *state-of-the-art* gemaakt van inzichten uit beschikbare rapporten en literatuur over burgerparticipatie in Nederland op het gebied van sociale veiligheid en is tevens een breed samengesteld overzicht opgesteld van praktijkervaringen. Om die praktijkervaringen in kaart te brengen is deskresearch gedaan m.b.v. via internet beschikbare databestanden. Daarnaast is een korte survey gehouden onder (vrijwel) alle Nederlandse gemeenten en onder de leden van het Accountmanagersoverleg Gebiedsgebonden Politie. Dit heeft geresulteerd in een longlist van praktijkvoorbeelden. Van die lijst zijn vervolgens met vertegenwoordigers van een deel van de projecten interviews afgenomen.

Dit onderzoek biedt een actuele diagnose van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. De literatuurstudie en het empirisch onderzoek laten zien dat burgerparticipatie in vele soorten en maten voorkomt, ook op het terrein van veiligheid. Als dit onderzoek iets laat zien dan is het wel dat burgers op heel gevarieerde wijze aan de slag gaan met het veiliger maken van hun leefsituatie. De noemers van de verschillende categorieën (zie hieronder) bevestigen ook dat de ‘doe-democratie’, waarover de laatste tijd steeds vaker wordt gesproken, zichtbaar is geworden in het veiligheidsdomein. Als antwoord op de hoofdvraag naar vormen, problemen en opbrengsten van burgerparticipatie biedt dit rapport een *snapshot* van de huidige stand van zaken. We gaan op de drie deelvragen hieronder kort in.

Vormen van burgerparticipatie

Onder burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid wordt hier de actieve betrokkenheid verstaan van burgers bij de beleidsvorming rond en realisatie van collectieve belangen op het gebied van de sociale veiligheid. We hebben in dit rapport een zeventaling gemaakt van categorieën of vormen van burgerparticipatie in veiligheid. De vormen waarin burgers participeren komen goed tot uiting door te kijken naar de verschillende doelstellingen en de werkingsprincipes waarlangs die doelen bereikt zouden moeten worden (zie ook bijlage 1):

1. Toezicht: in gezamenlijkheid informele sociale controle uitoefenen in de (semi) openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties en zo criminele of overlast veroorzakende personen ontmoedigen; bijv. rolmodellen, buurtvaders, buurtwachten en -Whatsappgroepen
2. Opsporing: informatie verzamelen ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast actief tegengaan; bijv. sms-alert, burgerrechercheurs, Whatsappgroepen, boevenvangen.nl
3. Zorg voor de openbare ruimte: verbeteren en verfraaien van de openbare ruimte en zo crimineel of overlastgevend gedrag bestrijden en dempen; bijv. bewonersbudgetten, Opzoomer-achtige projecten
4. Conflictbemiddeling: bewoners met vaardigheden uitrusten om zelf onderlinge conflicten op te lossen en zo de woonoverlast in buurten terugdringen; bijv. buurtbemiddeling

5. Contactbevordering: contact bevorderen tussen bewoners of tussen bewoners en de politie en zo het onderlinge vertrouwen vergroten; bijv. Politiekids, gedragscodes
6. Informatiebemiddeling: informatie verzamelen en toegankelijk maken en zo burgers en instanties van meer of betere informatie voorzien; bijv. Onze Buurt Veilig, Politie-app
7. Beleidsbeïnvloeding: vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid en zo beleid beïnvloeden; Buurt Bestuurt, Veiligheidspanel, Veilige Buurten Teams.

Problemen rondom burgerparticipatie

Of de verschillende vormen van burgerparticipatie bijdragen aan meer veiligheid, m.a.w. of de genoemde doelstellingen en werkingsprincipes gerealiseerd kunnen worden, is geen uitgemaakte zaak. We vinden drie condities van belang (contextfactoren) en willen wijzen op een drietal 'kwesties' die steeds weer de kop opsteken rond burgerparticipatie in veiligheid. De drie voorwaardelijke contextfactoren zijn:

1. de mate van collectieve weerbaarheid in een buurt (dat is de sociale samenhang in een buurt in combinatie met de bereidheid die te benutten om problemen aan te pakken);
2. de aanwezigheid van zgn. 'best persons': personen (professionals, maar ook burgers) die 'het verschil kunnen maken';
3. de mate waarin professionals door hun organisaties 'professionele ruimte' worden geboden, d.w.z. dat zij ook buiten de gebruikelijke paden en op basis van eigen inzicht mogen handelen.

Daarnaast doen zich drie belangrijke kwesties voor die maken dat burgerparticipatie niet een onproblematisch antwoord vormt op de steeds luider wordende roep om een participatiesamenleving. De eerste is het (klassieke) probleem van representativiteit van actieve bewoners. In hoeverre weerspiegelt hun inzet draagvlak onder de lokale bevolking? Vormen de actieve burgers een goede vertegenwoordiging van die bevolking? Het tweede probleem betreft de institutionalisering van burgerparticipatie in de professionele organisaties van het veiligheidsdomein. Enerzijds is het noodzakelijk en onontkoombaar dat initiatieven worden ondersteund en ingekaderd, anderzijds kan een teveel daarvan schadelijk zijn voor zelfredzaamheid van burgers en hun motivatie om als burger actief de veiligheid te vergroten. De derde kwestie is dat burgerparticipatie allerlei onbedoelde gevolgen kan sorteren, zoals bijvoorbeeld sociale uitsluiting van diegenen die zich niet kunnen of willen laten horen in de beleidsarena, of verschuiving van criminaliteit of overlast gevende groepen van de ene naar de andere plek (waterbedeffect). Naast deze drie kwesties kennen sommige vormen van burgerparticipatie zo hun eigen specifieke grote en kleine problemen (zie Tabel 2 in het concluderende hoofdstuk).

Opbrengsten van burgerparticipatie

Dit onderzoek berust op literatuurstudie, deskresearch, een survey en interviews. Omdat in dit onderzoek geen quasi-experiment is gedaan naar effecten van burgerparticipatie in veiligheid kunnen de opbrengsten alleen worden afgeleid uit rapportage van de betrokken sleutelfiguren, aangevuld met praktische en theoretische kennis van experts. Onze conclusie daaruit is dat de belangrijkste opbrengsten voor burgers én voor de politie te maken hebben met het 'gevoel' rond veiligheid: zich veiliger voelen, een gevoel van controle ervaren over de omgeving, meer vertrouwen hebben in andere bewoners of in de politie, het gevoel een nuttige bijdrage te leveren aan de samenleving of aan de zelfredzaamheid van ruziënde bewoners, een plezierig gevoel overhouden aan nieuwe sociale contacten of een fraaiere openbare ruimte, of een gevoel van herkenning en

tevredenheid over de beleidsdoelstellingen van gemeente of politie. Gezien het belang van de veiligheidsbeleving voor de legitimiteit van de overheid en van de politie is dit een belangwekkend resultaat. Er kan bovendien gedrag uit voortkomen dat wel rechtstreeks bijdraagt aan de veiligheid. Denk daarbij aan zaken als meer durven melden, anderen aan durven spreken, meer inzet voor de buurt hebben, meer zelfredzaam (preventief) gedrag vertonen, verhoogd probleemoplossend vermogen, snellere acceptatie van beleidsinterventies en dergelijke. Andere opbrengsten hebben – incidenteel - betrekking op een objectieve afname van criminaliteit en/of overlast door toezicht en opsporing of verbeterde mogelijkheden tot effectief optreden, bijvoorbeeld door over meer of betere informatie te beschikken of een betere (gezamenlijke) aanpak te ontwikkelen.

Burgerparticipatie speelt vooral een rol in de gebiedsgebonden politiezorg, is vrijwel uitsluitend preventief georiënteerd en kan taken van politiemensen ondersteunen in de sfeer van toezicht, handhaving, communicatie, bemiddeling, informatieverzameling, beleidsontwikkeling (prioritering) en opsporing. Burgerparticipatie heeft vanuit deze inzet positieve gevolgen voor de functies van de politie, en wel om drie redenen. Ten eerste zien beleidsmakers, politici, en andere partners in het veiligheidsdomein in toenemende mate het belang om met burgers intensiever contact te hebben. Burgerparticipatie in veiligheid past in een netwerkmaatschappij en is minder vrijblijvend geworden. Ten tweede zijn inspanningen van burgers in toenemende mate verknoot geraakt met het werk van professionals (bij de politie, de gemeente, woningcorporatie, in zorg en welzijn). Veel burgers hebben kennis van en inzicht in veiligheidsvraagstukken. Burgers hebben daadwerkelijk wat te bieden. Participatie is veelbelovender geworden ten opzichte van vroeger. De politie kan daarvan profiteren. Ten derde draagt burgerparticipatie soms op een directe manier, maar vaak ook op een indirecte manier bij aan versterking van politiewerk. Indirecte meerwaarde, door burgerparticipatie gericht op leefbaarheid of sociale samenhang kan voor de veiligheidssituatie van grote betekenis zijn. En we constateerden al dat de verbetering van het veiligheidsgevoel als een doel op zich kan worden beschouwd. Zo bezien tellen de positieve bijvangsten misschien zelfs wel zwaarder als de beoogde opbrengsten.

Dit laatste inzicht betekent dat in het beleidsperspectief waarmee de kwaliteit van burgerparticipatie wordt beoordeeld, zowel de directe als de indirecte betekenis voor de ontwikkeling van veiligheid moeten worden meegenomen. Voor bijna alle projecten die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest geldt dat de samenwerking tussen burgers en politie een verbetering betekende van het contact tussen burgers en politie. Daardoor zullen betrokken burgers de politie eerder zien als een betrouwbare partner, onder de conditie dat zij de verwachtingen ook waar weet te maken. Daarbij stellen we vast dat veel initiatieven worden geboren uit een reeds bestaande goede relatie met de politie en eventueel de gemeente of het welzijnswerk. Burgerparticipatie in veiligheid gedijt het beste waar goede relaties bestaan tussen bureaus onderling en met instanties. Indien een dergelijke 'sociale kracht' ontbreekt is het de vraag of investering in burgerparticipatie de moeite waard is. Het lijkt dan beter om in te zetten op een combinatie van hoog niveau van handhaving en bouwen aan vertrouwen in de buurt. Concluderend kunnen we stellen dat de politie er goed aan doet welwillend naar burgerparticipatie te kijken en in te haken op burgerinitiatieven. Het biedt goede mogelijkheden om 'in verbinding met burgers' te zijn. Om frustraties onder burgers te voorkomen, moet de politie wel laten zien dat ze haar eigen werk goed doet. Zo bezien is samenwerking met (actieve) burgers het vanzelfsprekende resultaat van goede verhoudingen.

Hoofdstuk 1. Introductie

1.1 Opdracht

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft gevraagd onderzoek te doen naar burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. De bedoeling daarvan is om een state-of-the-art te krijgen over dit fenomeen op basis van literatuur en op basis van praktijkvoorbeelden. Daarin moet de rol en betekenis van politiewerk worden benadrukt. Meer specifiek gaat het er om een goed overzicht te krijgen van de verschillende vormen die burgerparticipatie op het gebied van veiligheid kan aannemen, te analyseren welke moeilijkheden met burgerparticipatie gepaard gaan en wat burgerparticipatie in al zijn verschillende vormen oplevert, zowel bedoeld als onbedoeld. Het onderzoek moet bijdragen aan het streven van de overheid om burgers meer te betrekken bij het veiligheidsbeleid.

1.2 Burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid

Gedurende de afgelopen drie decennia zien we dat de burger een steeds actievere rol is gaan spelen op het gebied van veiligheid, vooral in de sfeer van sociale veiligheid. Burgerparticipatie ontwikkelt zich op het vlak van veiligheid snel. Bleef de invloed van burgers twintig jaar geleden nog vooral beperkt tot inspraak en lobby's, tegenwoordig is er veel meer sprake van interactieve beleidsvorming en coproductie, waarbij burgers zowel meepraten als meedoen. Meer recent vindt ook een opleving plaats van eigen initiatief onder burgers waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie in de vorm van sociale media.

De overheid definieert haar rol op het gebied van veiligheid in toenemende mate als die van een 'vangnet', o.a. door wetten te maken en burgers te beschermen. Burgers moeten steeds meer zelf gaan bijdragen aan hun veiligheid, binnen wettelijke kaders en wat redelijkerwijs verwacht mag worden, op individuele of collectieve basis, voor de bescherming van zichzelf en de omgeving. Zij worden in toenemende mate gezien als een partner in plaats van cliënt. Brans et al. (2008: 9) definiëren burgerparticipatie als "activiteiten die door de burger en/of overheid in samenwerking met de burger ondernomen worden om op gemeentelijk, buurt- of wijkgebonden niveau, ongeacht de fase in het besluitvormingsproces, onveiligheid of onveiligheidsgevoelens (al dan niet gerelateerd aan een gebrek aan leefbaarheid) te verminderen. Vond de participatie van burgers aanvankelijk vooral plaats rondom planning, ruimtelijke ordening en fysieke vernieuwing van steden en buurten, tegenwoordig is het concept uitgebreid naar de sfeer van o.a. welzijn en veiligheid. Burgers zijn steeds vaker coproducten van veiligheid geworden.

Soms gaat burgerparticipatie expliciet om burgerinitiatief, maar in veel gevallen is het de gemeentelijke overheid of de politie die burgers om de hiervoor genoemde redenen aanspoort om deel te nemen aan een burgerparticipatieproject. Burgers hebben vaak een zetje nodig om in georganiseerd verband te participeren (Van de Wijdeven & Hendriks 2010). Dat kan bijv. door burgers bijeen te roepen, door hen te begeleiden en te trainen of door gegevens over de veiligheidssituatie bekend te maken (bijv. dat er veel in een wijk wordt ingebroken). Andersom kunnen initiatieven van bewoners voor professionals aanleiding vormen om zich aan te sluiten, zoals dat bijv. bij buurtwachten relatief vaak plaatsvindt.

De wijkagent is in de praktijk veelal diegene die de actieve inzet van burgers tot een succes kan maken. De manier waarop hij met actieve burgers omgaat – motiveert en stimuleert, over verwachtingen communiceert en die beïnvloedt – is veelal cruciaal. De politie is overtuigd van de noodzaak om taken in het veiligheidsdomein met anderen te delen (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012). Zij staat over het algemeen ook positief tegenover de samenwerking met burgers (zie o.a. Terpstra, 2008: 218). Burgers zijn in veel buurten bereid om te ondersteunen bij kerntaken van de politie, zowel in de sfeer van toezicht (buurtwachten, Whatsappgroepen), opsporing (Burgernet etc.), als noodhulp (bijv. bij crises of bij burgeringrijpen) en in mindere mate bij echte handhaving van de openbare orde (uitgezonderd sommige meer autonome buurtwachten; zie Van der Land, 2014a).

Desalniettemin zijn er belemmeringen die de structurele inbedding van burgerparticipatie in het beleid en de praktijk van formele instanties bemoeilijken. Die hebben bijv. te maken met werkwijzen binnen organisaties, met persoonlijke kenmerken van betrokkenen of met kenmerken van buurt of dorp. Een fundamentele belemmering is de wijze waarop de aansluiting tussen verschillende logica's – van burgers, van organisaties, van beleidsmakers – verloopt. In de bestuurskunde en de sociologie bijv. wordt gewezen op de moeilijkheid om de beleidslogica van veel professionals te laten aansluiten bij de leefwereld van burgers (Moors & Bervoets 2013). Er is spanning tussen de logica's van de straat en het systeem waarin politiefunctionarissen moeten opereren. Tussen 2008 en 2011 liep het programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie. Dat programma had als doel om gebiedsgebonden politiewerk met meer samenhang in de korpsen te versterken. Hoewel daarin vorderingen zijn gemaakt constateren de betrokken politiemensen bij de afronding van het programma dat de praktijk nog ver afstaat van de geformuleerde voornemens. Doorgeschoten procesdenken en organisatiedrift worden genoemd als belangrijke oorzaken daarvoor, daar waar gebiedsgebonden politie, oftewel contextgedreven politiewerk (of nog korter 'straatwerk') juist verlangt dat het exclusieve denken en organiseren in termen van de politieorganisatie plaats maakt voor meer flexibel inspelen op vragen, wensen en behoeften van 'buiten' het systeem. Men spreekt van beleidsvrijheid om binnen de kaders van het korpsbeleid in te spelen op de specifieke problematiek van het eigen gebied (Gooren et al. 2013).

1.3 Afbakening

Onder burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid wordt hier de actieve betrokkenheid verstaan van burgers bij de beleidsvorming rond en realisatie van collectieve belangen op het gebied van de sociale veiligheid. Het gaat niet om activiteiten die gericht zijn op fysieke veiligheid (zoals verkeersveiligheid of zelfredzaamheid bij rampen). Het gaat zowel om activiteiten op initiatief van instellingen als op initiatief van burgers. Wijkagenten participeren door het hele land samen met burgers in - veelal buurtgebonden - projecten en initiatieven gericht op sociale veiligheid. We tellen, net als het Sociaal en Cultureel Planbureau in hun laatste rapport over burgerparticipatie (SCP 2014) daarbij activiteiten van burgers in de beoefening van hun beroep, bijv. als winkelier, niet mee.

Bij de politie vormen politievoltairs en -vrijwilligers een belangrijke geformaliseerde vorm van burgerparticipatie. Vrijwilligers en voltairs van de Nationale Politie worden in dit onderzoek echter beschouwd als een aparte categorie van burgerparticipatie. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om deze categorie niet uit te werken als praktijkvoorbeeld. Dat heeft er vooral mee te maken dat er in de aard van de werkzaamheden van voltairs nauwelijks sprake is van autonomie aan de kant van de

burger, omdat die wordt ingezet als ondersteuner bij reguliere politietaken. In de wijze van uitvoering van deze taak is het verschil met reguliere politiefunctionarissen te klein.¹

We kijken in dit rapport verder vooral naar de betekenis van burgerparticipatie voor politiewerk. Soms is die betekenis opgenomen in de doelstelling van een project, maar in veel gevallen wordt die doelstelling breder in termen van veiligheid geformuleerd. Er zijn ook projecten die zich niet primair richten op veiligheid, maar waarvan wel mogelijke effecten uit gaan op veiligheid en waarin sprake is van nut voor de politie. Dat geldt bijv. voor een hele reeks aan projecten die gericht zijn op verbetering van de leefbaarheid. Omgekeerd zijn er ook projecten denkbaar met een specifieke oriëntatie op veiligheid die op een indirecte manier nuttig zijn voor de politie. Begeleiding van sommige buurtwachten bijv. kost de politie per saldo veel tijd en staat niet in verhouding tot de opbrengsten, maar kunnen om andere redenen dan tijdsbesparing toch zinvol zijn voor de politie om zich mee te verbinden. Beide kanten van burgerparticipatie maken deel uit van dit onderzoek.

Naast bedoelde gevolgen van burgerparticipatie (de beoogde resultaten) bestaan er ook onbedoelde gevolgen, die zowel positief kunnen uitvallen als negatief (Engbersen 2009). In het positieve geval spreken we van onverwachte opbrengsten of bijvangsten, zoals wanneer burgerparticipatie leidt tot het beter delen van informatie tussen burgers en de overheid zo bijdraagt aan transparante besluitvorming. Of wanneer burgers leren met elkaar te overleggen, wat bijdraagt aan echte democratie en legitimiteit van besluiten (Van Gool 2008). Er kunnen echter ook negatieve onbedoelde gevolgen optreden, zoals marginalisering van bepaalde bewoners of bevolkingsgroepen (Van der Land 2013). Ook te hoge verwachtingen van burgers vormen zo'n mogelijk ongewenst gevolg. Het gevaar bestaat dat onder burgers gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt, waardoor het vertrouwen van burgers kan worden verspeeld (Van Stokkom 2013: 7). Aan beide soorten gevolgen wordt in dit onderzoek aandacht besteed.

We onderscheiden verder burgerparticipatie van burgerplicht. Eigenstandig ingrijpen bij bepaalde conflicten in de openbare ruimte tussen is op te vatten als een morele burgerplicht, net als het doen van een melding (Terpstra 2011). Burgers worden geacht in te grijpen bij gevaar in de openbare ruimte en moed te tonen. Maar hoe belangrijk die morele plicht ook is, we beschouwen die in dit onderzoek niet als een uiting van burgerparticipatie. Ze geldt immers voor iedereen, terwijl burgerparticipatie niet als een algemeen geldige morele plicht hoeft te worden gezien, hoewel de overheid natuurlijk wel steeds vaker onverbloemd de eigen verantwoordelijkheden van burgers benadrukt.

1.4 Vraagstelling

In de probleemstelling benadrukken we het belang om aandacht te schenken aan de wederkerigheid tussen politie (en andere veiligheidsprofessionals) en burgers, aan de concrete dilemma's waar politiemensen (en andere betrokkenen) in hun dagelijkse praktijk voor komen te staan en hoe de oplossingen die daarvoor worden gevonden bijdragen aan verbetering van praktijken van burgerparticipatie:

Welke vormen van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein - in het bijzonder gerelateerd aan de politie - komen in Nederland voor, welke problemen doen zich daarbij voor en wat zijn de opbrengsten ervan voor overheid, samenleving en burgers?

Om deze probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

¹ In 2014 start bij onze VU-leerstool Veiligheid en Burgerschap een onderzoek naar politievrijwilligers in samenwerking met de politieregio Amsterdam-Amstelland.

1. Om wat voor soort projecten gaat het bij burgerparticipatie in het veiligheidsdomein?
2. Welke doelen streven betrokken professionals (in het bijzonder de politie, maar ook BOA's, toezichthouders, beveiligers), burgers en bestuurders na met burgerparticipatie?
3. Hoe ziet de aanpak van de betreffende projecten er uit?
4. Op basis van welk werkingsprincipe zou participatie een bijdrage kunnen leveren aan veiligheid?
5. Welke opbrengsten, zowel bedoeld als onbedoeld, kunnen aan burgerparticipatie worden toegeschreven?
6. Welke problemen doen zich bij de realisatie van burgerparticipatie voor en welke oplossingen worden daarvoor gevonden?

1.5 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben we voor het veldwerk drie sporen bewandeld. Het eerste spoor bestond uit een deskresearch in databanken, waarvan de meeste via internet beschikbaar zijn. Er is gezocht naar praktijkvoorbeelden op het gebied van veiligheid waaraan burgers deelnemen, zowel individueel als collectief. De databanken waren Lexus Nexis (databank van krantenartikelen), de Databank Praktijkvoorbeelden Burgerparticipatie (VNG), de website Kracht in NL, Platform 31 (v/h KEI, Nirov, NICIS), de Databank Effectieve sociale interventies van Movisie en het Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (CVV). Naast deze bronnen is aan de hand van steekwoorden gezocht op Google. Tevens zijn de inzendingen voor de Hein Roethofprijs² uit de jaren 2010 t/m 2013 opgevraagd en voor zover relevant in het overzicht opgenomen.

Het tweede spoor betrof een korte survey onder gemeenten en de politie (zie bijlage 3). Met behulp van deze survey is gezocht naar de meest aansprekende voorbeelden van burgerparticipatie in veiligheid die bekend zijn bij de Accountmanagers Gebiedsgebonden Politie van de Nationale Politie (regionale vertegenwoordigers van wijkagenten) en bij contactpersonen bij gemeenten die betrokken zijn bij openbare veiligheid. De survey onder gemeenten is verstuurd naar 427 mailadressen van verschillende gemeenten. Het grootste deel betrof algemene adressen; een deel kon op naam worden verstuurd. De survey bestond uit enkele vragen met als doel aansprekende voorbeelden van burgerparticipatie in veiligheid te verzamelen. Op de oproep ontvingen wij 75 reacties, i.e. een respons van 18 procent. De survey bij de politie bestond uit een vergelijkbare korte vragenlijst. Van alle voormalige politieregio's reageerden Twente, Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland-Midden, Rijnmond en Kennemerland.

Deze beide sporen hebben een lijst opgeleverd van verschillende soorten burgerparticipatieprojecten. Projecten die erg overeenkwamen hebben we onder één noemer geschaard, omdat het overzicht anders wel erg omvangrijk zou worden. Daarmee is de lijst naar ons idee wel een representatief overzicht van soorten en mate van burgerparticipatie, maar bieden we geen totaaloverzicht van alle bestaande projecten in Nederland. In bijlage 1 is de complete lijst weergegeven van projecten die met behulp van de deskresearch en de survey zijn gevonden.

Het derde spoor betrof interviews met vertegenwoordigers van voorbeeldprojecten, zowel professionals als burgers. De geselecteerde cases komen uit de deskresearch aangevuld met cases die zijn aangemeld in reactie op de korte survey. Aan

² De Hein Roethofprijs is door het ministerie van Veiligheid en Justitie in het leven geroepen met het doel nationale bekendheid te geven aan projecten die resultaten bereiken met de preventie van criminaliteit (zie het ccv.nl/dossiers/hein-roethofprijs)

de hand van criteria die zijn ontleend aan de literatuurstudie is van het totaaloverzicht een shortlist opgesteld die aan de begeleidingscommissie is voorgelegd en waaruit per categorie projecten zijn geselecteerd. Met sleutelfiguren uit die praktijken zijn ter plaatse interviews gehouden. Dat zijn primair politiemensen en burgers, maar zoals eerder gesteld hebben we afhankelijk van de lokale situatie soms ook andere professionals geïnterviewd over hun ervaringen met de betreffende vorm van burgerparticipatie. In het rapport zijn respondenten niet met hun eigen naam opgenomen. De keuze voor interviews en surveys heeft gevolgen voor de mate waarin we harde uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van burgerparticipatie. Ons oordeel daarover baseren we voornamelijk op de zelfrapportage van burgers en professionals. Het onderzoeksdesign omvat geen quasi-experimentele setting waarin we vergelijken tussen wijken mét burgerparticipatie en wijken zonder. In plaats van een focus op effectiviteit is in dit onderzoek gekozen voor een focus op werkzame principes van burgerparticipatie en de context waarbinnen die principes bepaalde opbrengsten voortbrengen.

Bij de selectie van praktijkvoorbeelden hebben we met de volgende criteria zoveel mogelijk rekening gehouden:

- Vanzelfsprekend gaan alle cases over burgerparticipatie op het gebied van veiligheid anno 2014. Dat betekent niet dat alle cases ook *direct* op veiligheid zijn gericht. Soms heeft een burgerinitiatief indirect invloed op veiligheid, zoals bij veel projecten die gericht zijn op verbetering van de leefbaarheid (bijv. afspreken van gedragscodes, het benutten van rolmodellen, projecten als buurtvaders etc.). Met behulp van de literatuur moet de link met veiligheid te leggen zijn. Sommige projecten benoemen veiligheid expliciet in de doelstelling; bij andere gebeurt dat minder. Dat betekent echter nog niet dat de link met veiligheid dan ook minder sterk is.
- Met de keuze van voorbeelden wilden we recht doen aan de inhoudelijke diversiteit van burgerparticipatie in veiligheid. De reikwijdte aan projecten moest weerspiegeld zijn in de keuze van de uitgekozen praktijkvoorbeelden. Er zijn heel verschillende soorten projecten naar voren gekomen uit de deskresearch en de survey. Zij verschillen bijv. voor wat betreft de betrokken partijen, de bestuurlijke inbedding, het vermeende succes van een project, de looptijd, of de focus (smal/breed). De selectie bevat initiatieven met zowel preventieve als opsporende activiteiten.
- Opvallend genoeg zijn de meeste van de projecten op de longlist afkomstig uit het midden, westen en zuiden van Nederland. De regio Randstad en Brabant (en in mindere mate Limburg en provincie Utrecht) zijn sterk vertegenwoordigd in burgerparticipatie rond veiligheid. De noordelijke provincies zijn beperkter vertegenwoordigd. Wij kunnen niet met zekerheid stellen dat in dat deel van het land minder aan burgerparticipatie het gebied van veiligheid wordt gedaan, maar hebben ons bij het maken van de selectie wel laten leiden door deze oververtegenwoordiging in de rest van het land. De gemaakte selectie vormt dus een grove afspiegeling van de geografische spreiding van de door ons gevonden cases. Naast de grote steden (G4) is een aantal middelgrote steden en kleinere steden/dorpen uitgekozen.

Voor de selectie maakte het niet of projecten al in de literatuur waren beschreven of niet. Van de meeste praktijken is uit de literatuur al wel wat bekend. Dat hoefde nog niet perse reden te zijn een voorbeeld niet te selecteren, maar we beperkten ons dan tot een enkel geval (zoals bijv. bij buurtwachten, zie Van der Land, 2014a). Andere praktijken waren nog onbeschreven; we namen die op als ze ons veelbelovend lijken of naar ons idee vernieuwend waren. Ook maakt het niet uit of het ging om een pril initiatief of een reeds

lang bestaand project. Burgerparticipatieprojecten op het gebied van veiligheid worden zowel door burgers, de politie, de gemeente, soms een woningcorporatie of welzijnswerk geïnitieerd. Voor onze inventarisatie maakt dat geen verschil of we een project al dan niet opnamen.

In de topiclijst (bijlage 4) zijn vragen opgenomen over aanleiding en voorgeschiedenis van een project, doelstellingen, eventuele bijzondere kenmerken van de initiatiefnemers, aard van de activiteiten, de samenwerkingspraktijk, institutionele/professionele vormgeving, succes- en faalfactoren, inschatting van de opbrengsten, inschatting van bedoelde of onbedoelde gevolgen, mogelijkheden voor verbetering en tips voor andere projecten. Deze thema's hebben ook als leidraad gediend bij de uitwerking van de praktijkvoorbeelden (zie bijlage 2).

1.6 Opbouw van dit rapport

De volgende twee hoofdstukken zijn op vergelijkbare wijze opgebouwd. We beschrijven vormen van burgerparticipatie in hoofdstuk twee aan de hand van bestaande literatuur en in hoofdstuk drie met behulp van praktijkvoorbeelden die we zelf hebben geïnterviewd en benaderd. Van elke vorm beschrijven we doelstellingen, aanpak, het werkingsprincipe, opbrengsten en problemen. In deze opzet kan het dus ook niet anders dan dat er sprake is van een zekere dubbeling tussen voorbeelden van burgerparticipatie die in de literatuur van hoofdstuk twee aan bod komen en de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk drie. Veel van dezelfde soort projecten komen dus twee keer aan de orde. Om herhaling te voorkomen hebben we ons best gedaan telkens verschillende accenten te leggen. De praktijkvoorbeelden die we in hoofdstuk drie beschrijven becommentariëren we in het slot van dat hoofdstuk aan de hand van drie centrale kwesties die we uit de literatuur van hoofdstuk twee hebben gedestilleerd. In hoofdstuk vier ten slotte verbinden we daaraan conclusies, beschouwen we de huidige stand van zaken op het gebied van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein en bespreken we een aantal lijnen voor het beleid.

Hoofdstuk 2. Inzichten uit de literatuur

Welke inzichten over burgerparticipatie in het veiligheidsdomein kunnen worden ontleend aan de beschikbare literatuur en rapporten over reeds bestaande praktijken? In dit hoofdstuk richten we ons omwille van de vergelijkbaarheid tussen wat in de literatuur bekend is en wat in onze inventarisatie op zal leveren (zie hoofdstuk drie) vooral op Nederlandse praktijken. Voor dit overzicht van inzichten uit de literatuur maken wij vooral gebruik van de talloze evaluatiestudies en beleidsondersteunende rapporten die in de loop der jaren over burgerparticipatieprojecten in Nederland zijn geschreven. Wetenschappelijke publicaties zijn nauwelijks beschikbaar of rusten sterk op de onderliggende beleids- en evaluatierapporten.

Er zijn allerlei manieren mogelijk om onderscheid te maken tussen verschillende soorten burgerparticipatie. We kunnen verschil maken tussen initiatieven die in de initiatieffase blijven steken of bedoeld tijdelijk zijn en initiatieven die uitgroeien tot geformaliseerd project. Bij dat laatste kunnen we bijv. denken aan Burgernet of Amberalert, projecten die inmiddels over het hele land zijn uitgerold. Overigens spreken we voor het gemak in dit rapport in zijn algemeenheid over 'projecten', onafhankelijk van de formele status die de activiteiten hebben. Ook kan bijv. het doel van burgerparticipatie centraal staan. In de praktijk hebben veel projecten echter verschillende doelstellingen in zich verenigd. Een ander mogelijk onderscheid is dat tussen meedenken (bijv. een burgerpanel) en meedoen (bijv. een schouw of een buurtwacht). Ook hier geldt vaak overlap: dezelfde groep mensen is op beide vlakken actief.

De indeling die we in dit literatuuroverzicht zullen hanteren is vooral gebaseerd op de aard van de activiteiten die burgers ondernemen. We baseren onze indeling op die van Scholte (2008), die categorieën van burgerparticipatie onderscheidt op het gebied van toezicht, relationele controle, conflictbemiddeling en beleidsadvisering en -vorming, zelfbeheer en burgerrepressie.³ We brachten deze indeling eerst terug tot de drie belangrijkste categorieën: toezicht, conflictbemiddeling en beleidsbeïnvloeding. Relationele controle scharen we vanwege de vergelijkbare aard van de activiteiten onder de categorie toezicht. Het onderscheid tussen advisering t.a.v. beleid en de vorming van beleid maken wij niet, omdat het in de praktijk zelden duidelijk is waar het één begint en het ander eindigt. Zelfbeheer en burgerrepressie laten we ook vallen. De eerstgenoemde omdat het eerder om een wijze van organiseren gaat dan om een soort van activiteit; de tweede omdat het om een categorie gaat die we in de praktijk in Nederland niet of nauwelijks waarnemen.

Uit recente literatuur komt naar voren dat de door ons naar drie categorieën teruggebrachte indeling aanvulling behoeft. Zo worden de projecten waarbij burgers meehelpen met opsporingsactiviteiten steeds beter gedocumenteerd (Cornelissens & Ferwerda 2010). Deze categorie wint de laatste jaren bij de politie aan belang, o.a. door de nadruk die op heterdaadkracht wordt gelegd. Een andere categorie die aan de driedeling kan worden toegevoegd is die waarbij bewoners actief zijn in de zorg voor de openbare ruimte, door die schoon en heel te houden. Veel van deze projecten worden gestart onder de noemer 'leefbaarheid', maar hebben een aanwijsbaar effect op de veiligheid in de buurt. De grens tussen leefbaarheid en veiligheid is niet scherp te trekken. Burgers hechten groot

³ Ruben Scholte was in het verleden werkzaam bij de Leerstoel Veiligheid en Burgerschap, waarvan ook de auteurs van dit rapport deel uitmaken. Zijn indeling was destijds de meest actuele en passende voor wat betreft burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. Anno 2014 leek het ons een goed startpunt voor vervolgonderzoek en menen wij de indeling van destijds te hebben doorontwikkeld.

belang aan de leefbaarheid in hun buurt. Scholte beschouwde hun deelname destijds niet als burgerparticipatie in veiligheidsprojecten, ondanks dat hij stelt: “Projecten die erop gericht zijn de ‘leefbaarheid’ te vergroten richten zich (...) dikwijls ook op de vermindering van commune criminaliteit” (Scholte 2008: 225).

We bespreken in dit hoofdstuk dus in totaal vijf hoofdcategorieën die goed in de literatuur zijn te herkennen, te weten toezicht, opsporing, zorg voor de openbare ruimte, conflictbemiddeling en beleidsbeïnvloeding. Natuurlijk gaat het om analytische categorieën: in de praktijk kan één project activiteiten uit verschillende categorieën bevatten. Bij de behandeling van de literatuur over de vijf categorieën kijken we achtereenvolgens naar doel van de participatie van burgers, naar de manier waarop een en ander wordt aangepakt, naar het werkingsprincipe waarop de participatie berust (het ‘werkzame mechanisme’), naar de mogelijke opbrengsten van de projecten voor de veiligheid in een gebied en naar de problemen die zich in het project kunnen voordoen. Daarmee ontstaat voor dit hoofdstuk de volgende structuur:

Tabel 1. Structuur van dit hoofdstuk

	Toezicht	Opsporing	Zorg voor de openbare ruimte	Conflictbemiddeling	Beleidsbeïnvloeding
Verschijningsvormen	x	x	x	x	x
Doel	x	x	x	x	x
Aanpak	x	x	x	x	x
Werkingsprincipe	x	x	x	x	x
Opbrengsten	x	x	x	x	x
Problemen	x	x	x	x	x

De praktijken van burgerparticipatie zoals die in de literatuur zijn beschreven zetten we, als de informatie erover dat toelaat, in dit hoofdstuk vrij uitvoerig neer. We beperken ons dus niet tot het in abstracte zin beschrijven van werkingsprincipes, problemen e.d., maar kiezen er vanwege het belang van context voor het begrijpen van abstracte, sociaal-wetenschappelijke mechanismen juist voor om veel van de context waarin die principes en problemen zich manifesteren op te schrijven.

2.1 Toezicht

Verschijningsvormen

We beginnen onze beschrijving van de literatuur met projecten op het gebied van burgertoezicht. Van alle initiatieven en projecten waarbij burgers participeren in het veiligheidsdomein is de categorie burgertoezicht waarschijnlijk de meest omvangrijke en de meest veelsoortige. Buurtwachten vormen in deze categorie een steeds positiever gewaardeerd en in aantallen toenemend fenomeen. Uit recent onderzoek blijkt dat er tussen de twee- en driehonderd buurtwachten in Nederland actief zijn (Van der Land, 2014a). Een buurtwacht wordt met verschillende noemers aangeduid, zoals buurtpreventieteam, burgerwacht, buurttoezicht, buurtsurveillance, Ogen en Oren, signaleringsteam, en Wijk en Agent Samen. In steeds meer buurten vindt dergelijk informeel toezicht plaats, soms op individuele basis (bijv. ‘Waaks’ projecten), maar meestal op collectieve basis, zoals in de vorm van buurtwachten. Kenmerkend voor deze categorie is het hoge doe-karakter van de burgeractiviteiten. Burgers observeren de openbare ruimte op zoek naar onregelmatigheden in de vorm van afwijkend, verdacht, overlastgevend of crimineel gedrag of onveilige fysieke situaties. Vaak, maar niet altijd,

zijn zij herkenbaar door vestjes of jasjes te dragen. In buurten waar burgers vanwege hun toezicht gezamenlijk rondes lopen zijn vaak afspraken gemaakt over bijv. frequentie, vorm of organisatie van het actieve toezicht. Soms is er geen sprake van structureel toezicht, maar vinden de activiteiten meer op ad-hoc basis plaats (opvallende zaken leiden tot een melding of patrouilleren).

De mate waarin het toezicht kan terugvallen op familiariteit tussen de deelnemers aan burgertoezicht en personen die zich in de openbare ruimte bevinden verschilt. Speelt dat een rol, dan spreekt men ook wel van relationeel toezicht, zoals bijv. bij de Buurtvaders projecten. Het gaat bij deze projecten om een vorm van toezicht dat door Scholte als 'relationele controle' werd betiteld. Naast feitelijk toezicht houden proberen de Buurtvaders contact te maken met Marokkaanse jongeren vanuit de gedachte dat hun gedeelde achtergrond leidt tot een sterkere wederzijdse erkenning. In 2008 werd het aantal buurtvaderprojecten geschat op ca. dertig (Scholte 2008: 234). Op de gedachte van gedeelde achtergrond zijn ook de projecten met 'rolmodellen' gebaseerd: men erkent gezag eerder van personen waaraan men zich graag spiegelt. In 2010 won een dergelijk project in Den Haag nog de Hein Roethofprijs.

Steeds vaker maken toezichtsprojecten gebruik van technologie, zoals Whatsapp, soms ter ondersteuning, soms ter vervanging van patrouilleren. (Een Whatsapp groep kan ook gebruikt worden voor signalering en opsporing, zie hierna).

Doelstellingen

Burgertoezicht dient in veel gevallen een preventief doel, nl. het voorkomen van onveiligheid op straat als gevolg door overlast of criminaliteit in de buurt. Er is niet altijd sprake van concrete onveilige situaties, maar als die er wel zijn hebben die vaak te maken met overlast veroorzaakt door jongeren op straat of inbraken in woningen (Van der Land 2014a). Het gaat echter in de regel vaak niet zozeer om probleemwijken, maar juist om de meer gegoede buurten. Het doel van burgertoezicht is veelal om potentiële daders of overlastveroorzakers af te schrikken en in enkele gevallen ook overlastgevend of vervelend gedrag positief te beïnvloeden. In achterstandswijken zijn die doelstelling niet anders, maar is de problematiek waarmee burgers in de rol van toezichthouders mee te maken krijgen vele malen ingewikkelder.

Aanpak

Burgertoezichtprojecten zijn er in vele soorten en maten. De mate waarin die toezichtshoudende rol een manifestatie vormt van sturing door de overheid (gemeente en politie) varieert sterk tussen de projecten. Projecten die als een duidelijk product van lokale informele sociale controle zijn ontstaan en min of meer autonoom blijven functioneren zijn in de minderheid. De meeste projecten zijn een samenwerking tussen bewoners en de politie en in minder mate tussen bewoners en gemeente. Een belangrijk onderscheid is daarnaast dat tussen toezicht op collectieve en individuele basis. Over het algemeen is de organisatie in handen van bewoners zelf en regelen zij bijv. het inplannen van surveillances, het doorgeven van meldingen aan de politie en het onderhouden van contacten met politie en gemeente.

Werkingprincipe

Burgertoezicht kenmerkt zich door actieve en collectieve surveillance van bewoners op straat. In sommige gevallen gaat het om (min of meer toevallige) individuele observaties, bijv. tijdens het uitlaten van de hond, het bezorgen van de krant ('Krantenbezorgers letten op' in Sluis) of vanuit de eigen woning. In een enkel geval worden jongeren bewust ingezet om andere jongeren te aan te spreken, zoals in de surveillances die in Amsterdam Nieuw-West worden ondernomen teneinde de overlast tijdens de Ramadan te beperken (El Khayati 2013). Soms zijn dat 'rolmodellen', die extra invloed uit kunnen oefenen. In

Sliedrecht en Zwijndrecht zijn het senioren die andere (winkelende) senioren attenderen op de aanwezigheid van zakkenrollers.

De functies van burgertoezicht laten zich samenvattend, analoog aan de functies van buurtwachten (Van der Land 2014a) benoemen als: preventief aanwezig zijn, signaleren, informeren en verbinden, en interveniëren. Het toezicht bestaat in de praktijk voornamelijk uit observaties van de openbare ruimte met het doel (al dan niet criminele) onregelmatigheden te signaleren die (kunnen) bijdragen aan onveiligheid. De observaties kunnen gericht zijn, bijv. wanneer zich een golf woninginbraken voordoet, maar zijn in veel gevallen ongericht en bij uitstek preventief. Signaleringen worden in de regel doorgegeven aan de politie, maar in een substantieel aantal gevallen interveniëren burgers zelf om het gedrag van anderen in de openbare ruimte te corrigeren.

Opbrengsten

Uit onderzoek naar buurtwachten in Nederland bleek dat de participanten vrijwel zonder uitzondering positief over hun resultaten rapporteren (Van der Land 2014a). In een aantal gevallen wordt dit 'anekdotisch bewijs' door de betreffende wijkagent of door veranderingen in de veiligheidsstatistieken gestaafd. Of die verbeteringen echter het gevolg zijn van het burgertoezicht kan niet worden vastgesteld. In Nederland is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan waarmee die beweringen kunnen worden gestaafd. Uit onderzoek in de VS en UK rijst de indruk dat burgertoezicht een positief effect kan hebben op criminaliteitscijfers (Bennett et al. 2008). Uit hun metastudie van vooral Amerikaanse en Engelse studies naar buurtwachten bleek dat de criminaliteit inderdaad afnam in de gebieden waar die actief waren. Voor Nederland is dergelijk onderzoek nooit gerepliceerd.

Uit onderzoek naar buurtwachten in Nederland komt verder naar voren dat deelnemers een verhoogd gevoel van controle over de leefomgeving en veiligheid ervaren, wat zij positief waarderen. Van Eijk (2013) wijst er echter ook op dat deelnemers zich door hun participatie onveiliger zijn gaan voelen. Kenmerken van de buurt waarin men aan een buurtwacht deelneemt lijken hier de voornaamste mediërende factor te zijn.

In de meeste studies is echter onduidelijk wat de specifieke, afzonderlijke bijdrage is van het surveilleren door burgers in de context van lokaal veiligheidsbeleid. De onderzochte projecten zijn bijna zonder uitzondering combinaties van actief toezicht met passief toezicht en andere veiligheidsverhogende maatregelen. Onduidelijk is daardoor welke elementen uit deze studies bijdraagt aan de gewenste positieve effecten. Zo weten we bijv. niet goed wat het effect is van het soort wijk waarin met toezicht wordt gehouden. We kunnen alleen speculeren dat in buurten waar het onderlinge vertrouwen laag is, bijv. omdat bewoners zich over het algemeen kort in de buurt vestigen en zich veel problemen voordoen in de openbare ruimte, de impact van burgertoezicht niet positief is, maar het wantrouwen juist versterkt. Ervaringen in Nederland duiden er op dat deelnemers aan een buurtwacht door anderen kunnen worden gezien als verraders van de buurt (zie Van der Land 2013).

Wat betreft Buurtvaders en Rolmodellen is het beeld niet wezenlijk anders. Evaluaties van lokale projecten baseren zich op uitspraken van direct betrokkenen. Die wijzen soms weliswaar op de lokale statistieken (veiligheids- en/of wijkscans), maar het probleem is vast te stellen in hoeverre veranderingen in die statistieken te maken hebben met het optreden van buurtvaders. Direct bewijs over de effecten van Buurtvaders ontbreekt dus. Speculaties over mogelijke effecten kunnen zowel positief als negatief uitvallen (Lub 2013: 99). Ook voor Rolmodellen ontbreekt dat directe empirische bewijs, al blijkt uit wetenschappelijk onderzoek wel dat de inzet van positieve rolmodellen inderdaad tot pro-socialer gedrag leidt van problematische personen (vaak jongeren) (zie Lub 2013).

Ook voor wat betreft andere, positieve of negatieve, opbrengsten geldt dat er geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. Van der Land wijst op mogelijke effecten op de sociale samenhang in buurten. Tussen deelnemers aan burgertoezichtprojecten is de kans groot dat de sociale samenhang toeneemt. Dat is echter nog de vraag voor wat betreft andere bewoners in de buurt. Gevolgen in de zin van sociale uitsluiting van sommige groepen bewoners zijn niet denkbeeldig (Van der Land 2013).

Problemen

Bij vrijwel alle vormen van burgertoezicht bestaat er een spanning tussen aan de ene kant een overheid die graag controle wil houden over veiligheidskwesties en daarbij burgers wil betrekken, en aan de andere kant burgers die bij hun participatie in het publieke domein in meer of mindere mate willen beschikken over autonomie. Buurtwachten zijn voor een belangrijk deel als een verlengstuk van de overheid opgezet en daarmee te beschouwen als een uiting van responsabilisering en instrumentalisering (Van der Land 2013, 74). Daarmee kunnen ze een goede aanvulling op lokaal politiewerk vormen, maar worden de potentiële functies van buurtwachten als onderdeel van een lokaal systeem van informele sociale controle niet benut. Daarvoor zijn ze in veel gevallen niet autonoom genoeg. Dat kan uiteindelijk ten koste gaan van de motivatie van burgers om deel te nemen. Politie en burgers zien zich daarmee soms voor een dilemma geplaatst, dat echter meestal in het voordeel van de politie wordt beslecht (Van der Land 2014b). Een ander probleem is dat van de representativiteit van de betrokken burgers. Buurtwachten ontstaan zelden door op een systematische manier onder verschillende lagen van de bevolking te werven, maar rusten op actieve bewoners die zichzelf, eventueel na enige enthousiasmering, naar voren schuiven.

2.2 Opsporing

Verschijningsvormen

De klassieke manieren waarop burgers bijdragen aan opsporingsactiviteiten van de politie zijn de tips en meldingen die burgers kunnen doen als zij over belangrijke informatie over een misdrijf beschikken. Strikt genomen zouden meldingen van individuele burgers bij de politie ook als vormen van burgerparticipatie kunnen worden gezien, maar in dit onderzoek zijn wij meer geïnteresseerd in burgerparticipatie waarbij burgers onderling opsporingsactiviteiten ondernemen of organiseren die de politie kunnen helpen. Televisieprogramma's zoals Opsporing Verzocht, waarin actief naar getuigen wordt gezocht, hebben de kiem gelegd voor allerlei moderne vormen van participatie in de opsporing. Activiteiten in deze categorie van burgerparticipatie zijn bij uitstek beïnvloed door de introductie van allerlei nieuwe technologieën waarmee de snelheid en efficiency waarmee informatie kan worden gedeeld snel is toegenomen, aanvankelijk via e-mail en SMS, tegenwoordig aangevuld met elektronische billboards (zie bijv. CCV 2014), apps, Youtube, Facebook (bijv. de door hobbyspeurders beheerde groep Serendip Opsporing Verzocht), Twitter en andere sociale media die mobiel via bijv. de smartphone toegankelijk zijn (cf. Meijer et al. 2012). Burgernet en Amber Alert, als instrumenten waarmee een grote groep burgers kan worden bereikt om met behulp van gerichte informatie bij te dragen aan de opsporing van personen, zijn inmiddels geheel geïnstitutionaliseerd.

Doelstellingen

Projecten waarin het accent ligt op opsporing hebben als doel om aan de hand van nieuwe informatie verdachte of vermiste personen op te sporen, zodat die hetzij door justitie kunnen worden vervolgd, hetzij door de politie kunnen worden aangesproken. Naast de

grootschalige projecten als Burgernet en Amber Alert gaat het daarbij tevens om lokale, buurtgebonden projecten, waarbij het uiteindelijke doel is dat het in de openbare ruimte veiliger wordt en men zich veiliger voelt. Zeker op lokaal niveau wordt de opsporingsfunctie vaak gecombineerd met die van toezicht en ligt het doel van het project ook in het vergroten van de sociale controle in de buurt. Daardoor neemt de kans dat onregelmatigheden daadwerkelijk worden gesignaleerd toe. Cornelissens & Ferwerda (2010: 43-46) noemen niet voor niets 'burgersurveillance' (zie hiervoor: buurtwachten) en het anonieme meldpunt M als vormen van burgerparticipatie waarbij opsporing en preventie door elkaar heen lopen.

Aanpak

Kenmerkend voor de nieuwe technologieën die voor opsporingsdoeleinden worden benut is dat het delen van informatie over wijdvertakte netwerken plaatsvindt. De aanpak van een project in die netwerkcontext bestaat voor een belangrijk deel uit het centraal vastleggen van werkwijzen en regels en centrale coördinatie. Een goed voorbeeld daarvan is Burgernet, momenteel het meest in het oog springende project dat vanuit de politie zelf wordt aangestuurd. Burgernet begon als experiment in Nieuwegein, breidde later uit langs tien pilots en is inmiddels op steeds meer plekken in het land operationeel. Volgens de officiële website van Burgernet nemen bijna alle gemeenten in Nederland deel. Momenteel (mei 2014) zijn bijna anderhalf miljoen mensen bij Burgernet aangesloten. Bij Burgernet is een belangrijke rol weggelegd voor de centralist, die verantwoordelijk is voor het initiëren en verder uitzetten en afhandelen van een melding. Een ander voorbeeld is de informatie die de politie online zet om burgers te betrekken bij de opsporing van verdachten via 'politie.nl/gezocht'. Ook op lokaal niveau wordt gebruik gemaakt van technologie om burgers bij de opsporing te betrekken. Zo plaatste de politie Rotterdam-Rijnmond in 2006 informatie over *cold cases* op een speciale website.

Werkingprincipe

Het werkingsprincipe van deze vorm van burgerparticipatie is het snel, op grote schaal en gericht verzamelen van informatie over verdachte of vermiste personen en de relevante context. Technologie speelt daarbij vaak een grote rol. Innovatie in deze vorm van burgerparticipatie is sterk door technologie gedreven. Een belangrijke succesfactor is het feit dat van een massaal uitgezet bericht maar één bruikbare tip hoeft terug te komen om een doorbraak in een opsporingszaak te kunnen bewerkstelligen. Overigens is het natuurlijk niet zo dat de inzet van nieuwe sociale media door de politie alleen opsporingsdoelen dient. Het vergemakkelijkt op allerlei manieren de communicatie met burgers en kan bijv. expliciet worden ingezet om de verbinding met bewoners te versterken, hetgeen een gunstige uitwerking kan hebben op het vertrouwen van burgers in de politie; zie bijv. Roodenburg & Boutellier (2014) over het gebruik van Twitter door wijkagenten.

Opbrengsten

Van het programma Opsporing Verzocht is de meerwaarde door Van Erp et al. (2012) bevestigd. De verschillende evaluaties van Burgernetpilots laten niet toe dat er gemakkelijk een causale relatie kan worden gelegd tussen Burgernet en de oplossing van een zaak. Dat wil echter niet zeggen dat meldingen die via Burgernet worden ontvangen daaraan niet bijdragen. Cornelissens & Ferwerda concluderen voorzichtigheidshalve dat 'de heterdaadsituatie door Burgernet geoptimaliseerd wordt' (ibid.: 53). Een onbedoeld gevolg (of 'positief neveneffect') van Burgernet is dat deelnemende burgers zich veiliger zijn gaan voelen, omdat hun gevoel van controle over de veiligheid in de buurt is versterkt (Cornelissens & Ferwerda: 54). Burgers ervaren hun participatie in de regel als positief.

Deelnemers geven aan dat zij alerter zijn op verdachte situaties (ibid.: 120). Hun beeld van de politie is over het algemeen wat positiever geworden (ibid.: 121).

Problemen

Niet altijd heeft de politie controle over de participatie van burgers in de opsporing. De mogelijkheid om filmbeelden supersnel en massaal te verspreiden (bijv. via Youtube) verleidt burgers ertoe zelf een duit in het zakje te doen door te proberen de verdachten te vinden of door druk van de publieke opinie hen te aan te sporen zichzelf aan te geven. Het verspreiden van informatie van burgers over verdachte personen kan echter de opsporing en/of de rechtsgang bij een zaak verstoren. Ook kan een openlijk beschuldigd persoon later onschuldig blijken te zijn van hetgeen waarvan hij wordt aangeklaagd.

2.3 Zorg voor de openbare ruimte (schoon, heel en veilig)

Verschijningsvormen

Deze belangrijke en veelomvattende categorie van burgerparticipatie is gericht op het verbeteren van het sociale leefklimaat in wijken. Ze valt uiteen in twee subcategorieën: gedragscodeprojecten (zoals de Rotterdamse stadsetiquette) en bewonersbudgetten (waartoe ook de bekende methodiek van de Deventer Wijkaanpak behoort). In beide subcategorieën beogen burgers de sociale en vooral de fysieke leefbaarheid van de woonomgeving te bevorderen. Vooral die laatste projecten (schoon, heel en veilig; van verkeersdrempels tot het aanleggen van groen en speeltuinen) kunnen een 'spin off' hebben voor de veiligheidsbeleving (zie Blokland 2009). In veel opzichten is het befaamde Opzoomer-programma in Rotterdam exemplarisch voor beide subcategorieën: zowel stadsetiquette als budgetten maakten deel uit van dat programma. Het programma heeft landelijk een grote voorbeeldfunctie gehad en vele lokale initiatieven beïnvloed. Ook in België is de methodiek overgenomen ('Opsinoren' in Antwerpen) (Brans et al. 2008). De programma's Opzoomeren en haar opvolger Mensen maken de Stad vormen met de diverse gedragscodeprogramma's en het project Bewonersbudgetten de veelkleurige basis voor deze paragraaf over schoon, heel en veilig.

Doelstellingen

Het zal niet verbazen dat de doelstellingen van de projecten in deze categorie veel overeenkomst vertonen. Toch zijn er onderlinge verschillen. Bij het *Opzoomeren* ondernemen bewoners allerlei kleinschalige, laagdrempelige initiatieven om zelf de leefbaarheid in hun straat te verbeteren zoals het aanbrengen van meer verlichting of het aanleggen van geveltuinen, maar ook het verstevigen van onderling contact (Opzoomer Mee 2007b). Het kernidee van het Opzoomeren is dat bewoners in een straat elkaar leren kennen door samen activiteiten te organiseren: schoonmaken van de openbare ruimte, veiligheid voor kinderen verbeteren, verlichtingsacties, straatfeesten, etc. De centrale doelstelling is het verbeteren van de sociale cohesie in de buurt, om op die manier de leefbaarheid en de veiligheidsbeleving te verbeteren. Andere doelen zijn het bevorderen van sociaal contact en het kennen en gekend worden.

Met het programma *Mensen maken de stad* (MMDS) is de methodiek van sociale activering die met het Opzoomeren was geïntroduceerd, verder doorgezet. Vanaf 1999 werd in sommige straten met een rijk Opzoomer-verleden ook de invoering van straatetiquette uitgetest, onder andere op de Mathenesserweg en op het Verschoorplein. Het programma Mensen maken de stad was een stadsbreed programma en heeft sinds het startjaar 2003 in ongeveer 500 Rotterdamse straten ingang gevonden. Het programma beoogde de 'verbondenheid en verantwoordelijkheid van burgers op het niveau van de straat' te bevorderen (Lub 2013: 139). Burgers dienen zich rekenschap te

geven van 'de gevolgen van hun gedrag voor de kwaliteit van samenleven in hun straat of buurt'. Zij dienen zich ook aan bepaalde 'voor de gemeenschap belangrijke omgangsregels' te houden. Volgens de projectbeschrijving zouden burgers elkaar op hun gedrag moeten aanspreken en zich laten aanspreken door medebewoners 'waar dat nuttig of terecht is'. (Lub 2013: 140). Bewoners worden gestimuleerd zelf zorg te dragen voor toezicht op straat en in hun eigen omgeving te investeren. Een overkoepelend doel is om het sociale leefklimaat in de wijk te bevorderen en de sociale samenhang te vergroten. Andere doeleinden, of manieren om doelstellingen te verwoorden, zijn het keren van de neerwaartse spiraal, het verbreden van de groep actieve bewoners en direct aansluiten bij de belevingswereld van burgers. Het is ook de bedoeling om mensen te bereiken die normaal vaak buiten beeld blijven en het Nederlands niet goed beheersen. Daartoe bellen opbouwwerkers deur aan deur aan om na te gaan welke kwesties spelen, en de straatagenda vast te stellen. In Rotterdam lag het accent sterk op onverschilligheid doorbreken en elkaar aanspreken op onwenselijk en onacceptabel gedrag. Sommigen interpreteren dat als een beschavingsoffensief: rekening houden met elkaar en grenzen stellen (Lub 2013: 137 e.v.).

In aanvulling op deze aanpakken heeft het Rijk in het Actieplan Krachtwijken (2008) extra budgetten voor bewonersinitiatieven beschikbaar gesteld in de 40 krachtwijken. Gemeenten willen met deze *Bewonersbudgetten* bewoners meer zeggenschap geven over de leefbaarheid van de wijk (Tonkens & Verhoeven 2011). Hun doel is verbetering van de sociale en fysieke leefomgeving en bewoners daarvoor medeverantwoordelijk maken. Dat bevordert sociaal contact en zorgt voor nieuwe of sterkere verbindingen tussen burgers. Volgens Van Ankeren et al. blijven de doelstellingen van de stadsdelen over het algemeen zacht. Bijvoorbeeld: 'bewonersinitiatieven moeten de betrokkenheid bij de buurt en de wijk in het kader van de wijkaanpak vergroten.' Bewonersbudgetten in Amsterdam zijn vooral op ontmoeting en verbinding gericht en in minder mate op fysieke verbetering van de wijk (die er landelijk als belangrijkste categorie van initiatieven uitspringt). De initiatiefnemers pakken gedragsproblemen aan, lelijkheid of rommel en gebrek aan contact en saamhorigheid en dus isolement.

Binnen de *Deventer wijkaanpak* worden bewoners op duurzame wijze bij het verbeteren van de leefbaarheid in hun wijk betrokken (Attema 2003). Het gaat om een project waarbij bewoners zelf initiatieven en verantwoordelijkheid nemen voor de leefbaarheid in hun eigen woonomgeving en daarmee concrete resultaten bereiken. Het idee van leefbaarheid wordt in een brede zin opgevat en omvat de woonomgeving, het voorzieningenniveau, de (sociale) veiligheid en sociale samenhang. De aanpak kent vier elementen: het dichten van de kloof tussen de overheid en burgers, het ondersteunen van initiatieven door bewoners, bewoners beslissingsbevoegdheid over hun eigen leefomgeving geven en streven naar concrete resultaten.

Aanpak

In de eerste *Opzoomerprojecten* lag de organisatie sterk bij de bewoners zelf; daarna zijn professionals van Opzoomer Mee en het opbouwwerk een grotere rol gaan spelen (Duyvendak & van der Graaf 2001). Andere betrokken partijen zijn: sociaal-cultureel werk, bewonersorganisaties, jongerenwerk, onderwijs, politie en sportverenigingen. Per ronde zorgt Opzoomer Mee voor een startpakket aan faciliteiten (een waardebon van ongeveer 100 tot 150 euro, promotiemateriaal, kant-en-klaar schoonmaakpakketten) en informatie over op welke wijze de straat het thema kan uitwerken (folder, website). Na opheffing van de deelgemeenten in 2014 hebben de nieuwe gebiedscommissies de taak overgenomen om financiële bijdragen aan bewonersinitiatieven toe te kennen. Bewoners kunnen ideeën bij Opzoomer Mee indienen en tot maximaal 10.000 euro aanvragen. Professionals beperken zich tot faciliteren.

Essentieel bij het Opzoomeren zijn de 'gangmakers', een groepje bewoners die in hun straat initiatieven lanceren. In veel straten zijn één of twee gangmakers. Zij raken betrokken bij de Opzoomercampagnes doordat ze al eerder actief waren in de straat (en het meedoen aan de campagne was daarbij een logische stap) of doordat ze wegens fysieke of sociale problemen in de straat besloten actie te ondernemen, al dan niet gestimuleerd door een opbouwwerker (Duyvendak & van der Graaf 2001).

Burgers die intensief en over een aantal jaren hebben deelgenomen aan het Opzoomeren, zijn vooral vrouwen en vaak van middelbare leeftijd (Duyvendak & Van der Graaf 2001). Uit contacten die het Bureau Opzoomer Mee heeft met gangmakers, blijkt dat onder de participanten er een oververtegenwoordiging is van vrouwen, vermoedelijk omdat het Opzoomeren vaak uitgaat van het belang van kinderen. Daar zijn moeders meestal actiever bij betrokken. Er is geen zicht op de participatie van allochtonen en autochtonen. Wel is vastgesteld dat vooral bestaande bewonersgroepen geactiveerd worden. Er worden dus weinig nieuwe actieve bewoners door Opzoomeren bereikt.

Bij *Mensen maken de stad* (MMDS) draait de aanpak, vergelijkbaar, om het aanspreken en stimuleren van bewoners om zich in te zetten voor de sociale cohesie in hun straat en de leefbaarheid in de wijk, maar hier neemt de overheid zelf het voortouw. Het project werkt vanuit de impulsgedachte: in korte tijd veel investeren zodat een duurzame structuur ontstaat. De onderzoekers noemen MMDS een vorm van 'assertief sociaal beleid' waarin niet wordt afgewacht totdat bewoners het initiatief nemen, maar door professionals processen in gang worden gezet, bijvoorbeeld door deur-aan-deur aan te bellen. Die proactieve aanpak is nodig, omdat in de betreffende straten bewoners relatief snel verhuizen, zelf veel problemen hebben en de collectieve zorg om de openbare ruimte afwezig is. Opbouwwerkers maken een zogenaamde 'sociale diagnose', waarin de belangrijkste sociale kwesties worden geïnventariseerd. Via een 'straatladder' wordt in beeld gebracht wat het niveau van sociale samenhang en samenwerking tussen bewoners is. De ladder loopt van -2 (agressie) tot +7 (samenwerken met instellingen en diensten) (Tops 2007: 164). De bewoners werken toe naar een straatagenda die door ten minste een derde van de bewoners moet worden ondersteund. Op de straatagenda staan afspraken tussen bewoners vermeld (bijvoorbeeld: 'We maken geen onnodig lawaai', 'We zetten geen grofvuil zomaar op straat'). De straatactiviteiten worden meestal door gangmakers bedacht en voorbereid. Zij maken nieuwsbrieven en bepalen zelf welke activiteiten zij ondernemen. Zij krijgen daarbij steun van de gemeente: iedere straat krijgt de beschikking over een budget van 4.500 euro (Lub 2005).

Terwijl bij de *Bewonersbudgetten* voorheen vooral ambtenaren en professionals over de budgetten beslisten, liggen die beslissingen de laatste jaren steeds meer in handen van de bewoners zelf. De beoordeling van initiatieven en het toekennen van budgetten gebeurt bijv. door middel van een regiegroep van wijkbewoners. (De problemen rondom het formeren en functioneren van die regiegroepen, veelal bestaande uit leden van bestaande bewonersorganisaties, worden hier buiten beschouwing gelaten). Groningen kent wijkstemdagen waarbij bewoners zich laten informeren over initiatieven en daarna hun stem uitbrengen. In sommige steden, zoals Eindhoven, vinden wijkraadplegingen plaats wanneer besloten wordt over initiatieven met een waarde van meer dan 10.000 euro. Dat betekent dat gemeenten de controle loslaten en de verantwoordelijkheid bij de bewoners leggen (Engbersen 2010, Alleato 2012).

Volgens Tonkens en Verhoeven (2011) zijn de initiatiefnemers in Amsterdam geen gemiddelde buurtbewoners: ze zijn meer geworteld in de buurt en zijn maatschappelijk actiever, hebben een sterke buurtbinding en veel buurtcontacten. Ze zijn meer dan gemiddeld actief in vrijwilligerswerk en vaker lid van buurtverenigingen. Onder de initiatiefnemers bevinden zich meer vrouwen, lager opgeleiden, mensen met een laag inkomen, jongeren en nieuwe Nederlanders. De bewonersinitiatieven trekken dus andere mensen aan dan het geval is met bijvoorbeeld inspraakavonden.

Voor de *Deventer Wijkaanpak*, tot slot, is de stad (inclusief twee omliggende dorpen) in zeven 'wijken' verdeeld, welke weer onderverdeeld zijn in buurten (Attema 2003). Iedere wijk kent tweejaarlijkse cycli van probleemanalyse, oplossingsstrategieën en praktische uitvoering waarin de geobserveerde problemen worden aangepakt. De eerste fase is gereserveerd voor probleemanalyse en -inventarisatie. Vervolgens wordt aangegeven welke aanpakken prioriteit verkrijgen en die prioriteiten worden verwoord in een 'buurtagenda'. De betrokken professionals werken deze agenda uit en gaan na welke organisaties en professionals betrokken moeten worden. In een volgende fase wordt overgegaan tot uitvoering van de punten die op de 'buurtagenda' staan.

De bewoners zijn op twee wijzen georganiseerd. Ten eerste in wijkteams (of wijkplatforms) die als discussie- en gespreksplatform dienen. Men tracht in die teams vast te stellen wat er op de buurtagenda zou moeten komen en wie daarbij betrokken moet worden. Idealiter vormen de deelnemers van het wijkteam een afspiegeling van de wijk, maar evenredige vertegenwoordiging is geen doel op zich: leden zijn niet gekozen. Ieder lid van een wijkteam mag hooguit twee jaar zitting hebben. Dit om de doorstroming te garanderen. Een tweede vorm van bewonersorganisatie vindt plaats in taakgroepen. Hierin is men meer bezig met de concrete uitwerking van een idee of aanpak van een probleem.

Tijdens een tweejaarlijkse keuzebijeenkomst kunnen bewoners alle plannen op posters bekijken en hun stem uitbrengen voor de beste ideeën in hun wijk. Ook kunnen mensen zich opgeven als ze willen helpen met het uitvoeren van een idee. De uitvoering van de plannen hangt af van het aantal mensen dat bereid is zich aan een plan te verbinden. Wil een plan opgepakt worden, dan moeten minimaal vier buurtbewoners bereid zijn tot het vormen van een taakgroep.

De begeleiding van het project vindt plaats vanuit een zogenaamd 'wijkkoppel'. Dit wijkkoppel bestaat uit een wijkambtenaar vanuit de gemeente en een wijkopbouwwerker. Deze zijn betrokken ter ondersteuning en 'stroomlijning' van het traject: het uitvoeren van concrete werkzaamheden, de organisatie van het wijkteam, het stimuleren van betrokkenheid van bewoners, bewoners de weg wijzen en het onderhouden van een netwerk tussen professionals en lokale politiek. Naast dit wijkkoppel is ook een 'wijkwethouder' betrokken, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor de goede voortgang: hij of zij bespreekt de voortgang van het wijkprogramma met het wijkteam en in het college van burgemeester en wethouders.

Binnen deze samenwerkingsvorm krijgen bewoners dus de gelegenheid initiatief te nemen in het aangeven en analyseren van problemen. Deze problemen/onderwerpen lopen uiteen per wijk, afhankelijk van de focus van de wijkteams. Het kan gaan om verkeersveiligheid, groenvoorzieningen, vormen van overlast, jongerenactiviteiten, sociale veiligheid, activiteiten in de buurt, verbeteren van sociale contacten, etc.

Werkingsprincipe

Bij het Bureau *Opzoomer Mee* geeft men aan dat als mensen elkaar groeten en kennen, dit de basis kan vormen om elkaar te helpen, om samen te werken of om elkaar aan te spreken. Als de basis van sociaal contact er eenmaal is, dan neemt men sneller ook andere initiatieven om de leefbaarheid te vergroten of lost men problemen eerder onderling op. Een straat waar bewoners elkaar kennen, biedt ook aan woningbouwcorporaties, diensten, opbouwwerk en anderen kansen om met de straat in gesprek te komen of samen te werken (Brans et al. 2008).

Volgens Uitermark en Duyvendak (2006: 5) fungeerde *Mensen maken de stad* als school voor actief burgerschap. Het moest normaal worden 'je te bekommeren om de sociale en fysieke omgeving: elkaar groeten, geen overlast veroorzaken, geen rommel maken'. Kern is dat kleine maar gedurige veranderingen worden aangebracht, zoals elkaar groeten of aanspreken, dat wil zeggen een signaal dat bepaalde regels gelden. Binnen het

programma MADS werden straatactiviteiten georganiseerd en straatafspraken vastgelegd die door het plaatsen van een bord voor ieder zichtbaar worden gemaakt. Het idee is dat door gezamenlijk afspraken te maken over gedrag in de publieke ruimte duidelijkheid ontstaat over regels en omgangsvormen. Bewoners voelen zich hierdoor gesteund en spreken elkaar eerder aan op overlast. In projectbeschrijvingen wordt ook vaak verwezen naar het bevorderen van discussie tussen buurtbewoners (Diekstra 2006). Het is zaak dat bewoners een gedeeld perspectief ontwikkelen op gewenste normen in de wijk.

De beide auteurs geven aan dat echte motivatie pas ontstaat als bewoners zich de straat kunnen 'toe-eigenen': zich verbonden voelen met wat op straat gebeurt. Als de publieke ruimte wordt onderworpen aan groepsregels, krijgt men grip op de straat, en kan anonimiteit worden tegengegaan; het is geen niemandsland meer waar niemand zich thuis voelt. Bordjes en mededelingen als 'ons plein' zoals op het Josephplein herinneren eraan dat normoverschrijdingen niet acceptabel zijn. Op die manier 'maken' de mensen de stad letterlijk: zij doen dat vanuit een culturele en sociale identificatie met de ruimte die een dusdanig hoge symbolische waarde heeft dat het loont erin te investeren (Uitermark & Duyvendak 2006: 19). Als bewoners het gevoel hebben dat zij in 'hun' straat wonen, en niet meer in een willekeurige straat, kan een positieve ontwikkeling inzetten: zij gaan zich meer verantwoordelijk gedragen.

De toedeling van budget aan projecten bij *Bewonersbudgetten* maakt bewoners zelf verantwoordelijk, zo is de gedachte (Tonkens & Verhoeven 2011). De regie bij het opstellen en bij de uitvoering van ligt bij bewoners. Gemeente en andere instellingen zoals corporaties faciliteren. Bewoners voelen zich eigenaar van een project, waardoor de betrokkenheid toeneemt en zij het (zelf)beheer van groen en de openbare ruimte op zich nemen. Laagdrempeligheid prikkelt ook voorheen passieve bewoners mee te doen.

Bij de *Deventer Wijkaanpak* worden bewoners ook benaderd als producent van hun eigen woon- en leefomgeving (Attema 2003). Ze bepalen zelf welke knelpunten in de wijk aangepakt moeten worden (prioritering), hoe die knelpunten aangepakt kunnen worden en wat hun eigen bijdrage daarbij is. Een wijkambtenaar en opbouwwerker (de 'loodsgroep') ondersteunt initiatieven van bewoners, zoals schoonmaakacties, coördineert en jaagt aan.

Opbrengsten

Volgens Duyvendak en van der Graaf (2001) benadrukken burgers de verbeterde sociale contacten in de buurt en zien zij dit als een direct effect van het *Opzoomeren*. De respondenten zijn van mening zijn dat Opzoomeren een bijdrage levert aan de versterking en het onderhoud van sociale netwerken in straten en buurten van Rotterdam. Zij menen dat er weer sprake is van sociale controle in de straat. Bewoners letten op elkaar en elkaars kinderen. Dit gevoel van sociale betrokkenheid zou tot een groter gevoel van veiligheid in de buurt leiden. Kennen en gekend worden zou vaak drempelverlagend werken om bij overlast of problemen elkaar aan te spreken, niet alleen in de straat, maar ook tussen de straat en haar institutionele omgeving (instellingen, diensten en bestuur). Volgens geïnterviewde opbouwwerkers zou Opzoomeren bijdragen tot blijvende sociale contacten, ook tussen verschillende bevolkingsgroepen.

De effectiviteit van gedragscodeprogramma's zoals bij *Mensen maken de stad* is moeilijk vast te stellen (Van Noije & Wittebrood 2009: 70). Toch zijn er verschillende evaluatiestudies die licht werpen op de ervaringen van bewoners (Lub 2005, Diekstra 2006, Uitermark & Duyvendak 2006, Bongers & Langeveld 2011). Diekstra (2006) vergeleek het straatburgerschap in 85 straten met de situatie in die straten van een jaar daar voor. Een meerderheid van de bewoners gaf aan dat vriendelijkheid en respect in de onderlinge omgang zijn toegenomen. Ruim twee derde van de aanwezige bewoners neemt een afname van overlastgevend gedrag en buurtproblemen waar (zie Lub 2013: 141). De

meeste respondenten menen dat gedragscodes en gebruikscodes van nut zijn in publieke ruimtes.

Eerder zagen we dat de doelstellingen bij de *Bewonersbudgetten* behoorlijk 'zacht' zijn geformuleerd. Dit maakt de resultaten van de bewonersbudgetten moeilijk te meten zodat de vraag of het geld goed besteed is niet goed beantwoord kan worden. Tonkens en Kroese (2009) schetsen bij Bewonersbudgetten desondanks een positief beeld van dit voucher-systeem. Het aantal aanvragen is doorgaans hoog en veel bewoners van verschillende achtergronden zijn actief. De aanvragers van de vouchers zijn merendeels bewoners die al actief waren in de wijk. Niettemin slagen sommige gemeenten erin toch nieuwe groepen burgers er bij te betrekken, waaronder jongeren en migranten (Tonkens & Kroese 2009). In sommige steden zoals Hengelo, Schiedam, Sittard-Geleen, Venlo en Zaanstad wordt een laagdrempeligheid gesignaleerd; dat wil zeggen dat de regeling ook toegankelijk is voor mensen met een beperkt netwerk. De budgetten werken activerend; participanten verbreden hun netwerk en bieden zich ook elders als vrijwilliger aan. In de vijf genoemde steden hebben de meeste aanvragen betrekking op fysieke voorzieningen en op 'ontmoeting', en in mindere mate op kunst en cultuur, educatie en arbeid, en sport en spel. Ook in ander onderzoek (Van Ankeren 2010) scoren fysieke verbetering en ontmoeting hoog.

Volgens de initiatiefnemers en professionals dragen de projecten van Bewonersbudgetten in Amsterdam bij aan sociale verbetering doordat mensen elkaar leren kennen en ook na deelname aan een initiatief met elkaar in contact blijven. "Er ontstaan nieuwe contacten en daardoor meer sociale cohesie, sociale controle en publieke toe-eigening (het gevoel dat de wijk ook van jou is)" (Tonkens en Verhoeven 2011: 9). Initiatiefnemers gaan positiever oordelen over buurtbewoners en het stadsdeel. Verder zou volgens de onderzoekers een positief 'partnerschap' tussen overheid en burgers ontstaan. Door toekenning van budget hebben initiatiefnemers het gevoel dat hun initiatieven er voor de overheid toe doen en dat hun inspanningen gewaardeerd worden. Kortom, participanten leggen nieuwe contacten, ontwikkelen persoonlijke competenties en vaardigheden door het organiseren van activiteiten. Waardering en erkenning voor initiatief vertaalt zich mogelijk in andere vormen van activisme.

Evaluatieonderzoek van Attema (2003) over de *Deventer Wijkaanpak* leert dat de bewoners de aanpak op prijs stellen, onder andere omdat de leefbaarheid concreet verbetert en de betrokken instellingen een gezicht hebben gekregen. De waardering van bewoners blijkt sterk samen te hangen met het bereiken van concrete resultaten (aanpak zichtbare problemen). Tot de succesfactoren hoort ook goede samenwerking binnen het 'gouden duo' (wijkambtenaar en opbouwwerker). Een belangrijk punt is dat elitevorming en uitsluiting van bewoners minder lijken voor te komen dan in andere steden (Van Soomeren & Gossink 2002). Men slaagt erin een zekere doorstroming te bewerkstelligen van actieve bewoners, waardoor ieder jaar weer een ander bereik en draagvlak onder de bewoners plaatsvindt.

Problemen

Een probleem dat zich bij *Opzoomeren* voordoet, en dat niet ongebruikelijk is bij veel burgerparticipatieprojecten, is dat het moeilijk is om voldoende 'gangmakers' te vinden. Als deze bewoners door ziekte of verhuizing niet beschikbaar zijn, blijken de buurtactiviteiten te stagneren of weg te vallen. Volgens de gangmakers zelf loopt het organiseren van activiteiten niet altijd van een leien dakje; het kost veel inzet en inspanningen (Duyvendak & Van der Graaf, 2001; Opzoomer Mee, 2007). Ook uit de evaluatie van MMDS door Uitermark en Duyvendak blijkt dat het veel tijd kost voordat bewoners straatburgerschap ontwikkelen. Burgerschap komt niet vanzelf op gang; het is een proces van lange adem. Volgens de auteurs kunnen de enkele bewoners die in achterstandswijken schakelen tussen instanties en bewoners dat niet zonder de overheid.

Er moet dus actief ruimte worden gecreëerd. Het verbreden van de smalle groep van actieve bewoners is echter moeilijk.

Van de meest actieve burgers, de gangmakers, wordt dus veel gevergd. Zij hebben veel ervaring met straatactiviteiten en vervullen een scharnierfunctie tussen de straat en de instanties. Volgens de onderzoekers is de samenstelling van gangmakersgroepen doorslaggevend voor het bereik en de legitimiteit van activiteiten die plaatsvinden binnen het kader van *Mensen maken de stad*. Opbouwwerkers leggen zich er te snel op toe om spontane groepjes gangmakers bij elkaar te krijgen, zonder zich af te vragen of anderen ook actief willen of kunnen worden. Deze opbouwwerkers lijken dus een van de basisprincipes van hun werk – oog hebben voor alle belangen en zeker voor de zwakste – te verwaarlozen. Alleen de gangmakersgroepen zelf beantwoorden volgens Lub (2005) aan het uitgangspunt van actief burgerschap.

MMDS staat volgens Lub te ver af van de belevingswereld van bewoners. Abstracte begrippen als ‘straatagenda’ en ‘straatladder’ spreken niet aan. De aanpak ligt te veel op kant-en-klaar methodisch inkaderen, zodat de bewoners en welzijnswerkers dat als een te grote druk ervaren. Lub concludeert dat het programma geen bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de sociale samenhang en dat het ideaal van actief burgerschap te hoog gegrepen is. Hij noemt het concept van buurtrelaties (de buurt als ‘wij-gevoel’) zelfs een verouderd beleidsparadigma (Lub 2005: 74). Volgens hem ligt het meer voor de hand te investeren in een toegankelijke openbare ruimte, betere voorzieningen, betere contacten met relevante instellingen en diensten en de bestrijding van criminaliteit dan in het creëren van een ‘wij-gevoel’ in de straten (Lub 2005: 54-55, 57, 72).

De vraag of buurten die gedragscodes hebben opgesteld leefbaarder zijn dan vergelijkbare buurten zonder die gedragsregels is onmogelijk te beantwoorden (Lub 2013: 160). Vooralsnog blijkt uit de hiervoor besproken studies vooral dat de articulatie van straatafspraken een aangelegenheid is van een kleine groep actieve bewoners. Anders dan de ‘gangmakers’ lijkt het merendeel van de ‘passieve bewoners’ weinig interesse te tonen in de gemaakte afspraken. Volgens Lub (2013: 161) zou zich zelfs een mentaal boemerangeffect kunnen voordoen: mogelijk dissociëren sommige bewoners (zoals groepen jongeren) zich van de gemaakte afspraken van de ‘gangmakersklik’ en zetten zij paradoxaal genoeg juist een premie op het ongewenste gedrag: ‘hier gooit men rommel op straat’, of ‘hier groet men elkaar doorgaans niet’.

Als meest genoemde knelpunt bij *Bewonersbudgetten* kwam uit het onderzoek van Alleato (2012) naar voren dat binnen de gemeentelijke organisatie er vaak weinig draagvlak bestaat. Daardoor verloopt het faciliteren van initiatieven door de gemeente niet soepel genoeg. Volgens Engbersen et al. (2010) komt dat omdat gemeentelijke professionals bewonersbudgetten vaak zien als een bedreiging of ontwrichting. Zo kunnen initiatieven bestaande beleidsopvattingen doorkruisen. Ambtenaren hebben soms moeite met een faciliterende rol. De gemeente schermt vaak met formele regels en aansprakelijkheden en wijst erop dat bewoners niet zomaar ambtelijke taken mogen overnemen. Bestuurders en raadsleden vinden de budgetten soms niet passen binnen de representatieve democratie. Anderen oefenen juist druk uit om sommige initiatieven te promoten, soms om er zelf mee te ‘scoren’ (Engbersen 2010).

Tonkens en Verhoeven (2011) geven aan dat de toekenning van de budgetten kan leiden tot onderlinge spanningen (door twijfels over eerlijkheid en integriteit van andere initiatiefnemers). Een meerderheid van de initiatiefnemers wil graag meer controle, verantwoording en striktere procedures. Een meerderheid is ook voorstander van een gemengd model van toewijzen: bewoners en ambtenaren beslissen gezamenlijk over de toekenning van de budgetten. Een ander (welbekend) probleem is dat allochtone wijkbewoners moeilijk te bewegen zijn voorstellen in te dienen. Van Ankeren stelt dat in wijken met meer werklozen en meer woningen in de sociale woningsector minder initiatieven worden ingediend.

In de *Deventer Wijkaanpak* liggen buurtproblemen vaak op een hoger schaalniveau dan de directe woonomgeving en belevingswereld van bewoners. Een deel van de bewoners heeft het gevoel niet bij die overstijgende problematiek betrokken te worden. Volgens Attema zou in dat kader veel meer bekendheid moeten worden gegeven aan de verbeteringen die dankzij de wijkaanpak zijn bereikt. Tot de faalfactoren behoren verder het verloop van personeel en dus het vertrek van de 'menselijke factor' uit een bepaald project, of de werkstijl van de wijkambtenaar die zijn oren te veel laat hangen naar de interne bureaucratie. In het WRR-rapport Buurtinitiatieven en buurtbeleid signaleerde oud-wethouder Bugter tevens een groeiende vergadermoeheid, i.c. onder burgers in Deventer. Volgens Bugter is het proces te 'dik' en te 'zwaar' geworden, teveel geïnstitutionaliseerd. De wijkaanpak zou er moeten worden 'heruitgevonden'. De inhoud van de wijkplannen is in de loop der jaren nauwelijks vernieuwd. Ook Van Soomen en Goosink (2002) wijzen op een vorm van sleetsheid in de Deventer wijkaanpak waarmee men de jaarlijks terugkerende cyclus van onderzoek, prioriteren en uitvoeren routinematig afwerkt. Door die steeds terugkerende discussies over dezelfde onderwerpen ('schoon, heel en veilig') heeft de wijkaanpak een kortademig karakter gekregen. Daarnaast slaagt men er niet in voldoende jongeren en etnische minderheden te enthousiasmeren. Ten slotte is de faalfactor van belang dat de gemeente het initiatief van bewoners dreigt af te pakken. Zo kreeg een initiatief van bewoners om afval grondig aan te pakken een wijkoverstijgend karakter en het groeide uit tot het stadsbrede project 'De Stad, het Vuil en de Toekomst'. Als bewoners daardoor gefrustreerd raken kan de wijkaanpak dus aan zijn eigen succes ten onder gaan. Omgekeerd, bewoners kunnen ook achteroverleunen, hogere eisen stellen, en de lat voor de gemeente steeds hoger leggen.

2.4 Conflictbemiddeling

Verschijningsvormen

Buurtbemiddeling vindt plaats onder leiding van twee goed getrainde vrijwilligers die meestal in dezelfde buurt wonen waar de bemiddelingen plaatsvinden. Een belangrijk kenmerk van buurtbemiddeling is dat deze altijd op vrijwillige basis plaatsvindt en gratis is. Daarmee wordt de laagdrempeligheid vergroot. Bewoners kunnen burenruzies en overlastsituaties rechtstreeks melden bij de bemiddelende instantie, maar ook bij het gemeentelijke meldpunt overlast. Dat meldpunt, maar ook de politie en vooral woningcorporaties, verwijzen zaken vervolgens door.

In 2011 bestaat buurtbemiddeling 15 jaar in Nederland. Buurtbemiddeling heeft zijn succes bewezen in de Verenigde Staten en is in 1996 overgewaaid naar Nederland (Van Thiel 2008). De eerste drie Nederlandse gemeenten die ermee aan de slag gingen, waren Zwolle, Rotterdam en Gouda. Daarna was er een gestage groei van projecten. Tussen 2007 tot 2010 is het aantal gemeenten met buurtbemiddeling maar liefst meer dan verdubbeld. In 2010 was in 160 gemeenten buurtbemiddeling beschikbaar. Anno 2014 biedt een kleine tweehonderd van de gemeenten in Nederland buurtbemiddeling aan. In Amsterdam worden jaarlijks inmiddels bijna 1.000 zaken afgehandeld. Ook het aantal bemiddelaars is de laatste jaren blijven toenemen: inmiddels zijn er meer dan 200 werkzaam (inclusief Amstelveen/Uithoorn) (Jaarverslag Beter Buren 2012). Ook Rotterdam heeft de beschikking over meer dan 200 buurtbemiddelaars, waarvan 60% vrouw, en 37% etnische minderheden. In Rotterdam werden in 2007 ruim 1.272 zaken aangemeld, ongeveer de helft door woningcorporaties, een derde door de politie en de rest direct door de bewoners. 73 procent van de aanmeldingen bleek geschikt voor bemiddeling, en 69 procent is geslaagd.

Doelstellingen

Buurtbemiddeling is een methode om buurtgenoten die onderling problemen hebben weer met elkaar in gesprek te brengen (zie Jansen et al. 2010). De bedoeling is dat ruziënde partijen zelf samen hun conflict oplossen en afspraken maken die voor hen aanvaardbaar zijn. Buurtbemiddeling en de keuze voor vrijwilligers kan men als een vorm van sociaal investeren in de buurt opvatten. Bewoners worden geacht zelf hun buurt te versterken. Doelstellingen van buurtbemiddeling zijn het herstellen van onderlinge communicatie, bevordering van wederzijds respect en het toewerken naar afspraken die voor beide partijen aanvaardbaar zijn (Van Stokkom en Gunther Moor 2009).

Aanpak

De uitvoering van buurtbemiddeling is doorgaans in handen van een onafhankelijke stichting. In Amsterdam heeft de stichting Beter Buren coördinatoren in dienst die ieder een stadsdeel onder hun hoede hebben. Samen met de directeur selecteren zij de vrijwilligers. De gemeente en de verzamelde woningcoöperaties voorzien de stichting van financiële ondersteuning. De partners (gemeente; politie; corporaties) committeren zich aan de afspraken (o.a. over doorverwijzingen en terugkoppeling van informatie) die in een convenant zijn vastgelegd.

Werkingprincipe

De belangrijkste uitgangspunten van buurtbemiddeling zijn door Jansen et al. (2010) samengevat. Ten eerste gaat het om gelijkwaardige communicatie. De bemiddelaar helpt het onderlinge contact tussen beide partijen te herstellen, zodat ze weer in gesprek gaan met elkaar. Het is niet de bedoeling een 'veroorzaker' en een 'slachtoffer' aan te wijzen. Belangen, gevoelens en drijfveren uitwisselen, kunnen leiden tot oplossingen en afspraken. Ten tweede zijn de bemiddelaars onpartijdig. Ze geven geen oordeel en ondersteunen beide partijen in een conflict. Hierdoor kunnen de conflicterende partijen vrijuit hun verhaal vertellen en zelf een oplossing zoeken voor het probleem. Bemiddelaars spelen dus niet voor rechter. Ten derde zijn de burgers zelf verantwoordelijk voor (de oplossing van) een conflict. Buurtbemiddeling gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger om een bijdrage te leveren aan zijn leefomgeving of oplossing van een probleem. Bij buurtbemiddeling zoeken conflicterende partijen dus zelf naar een oplossing. Ten vierde draait het om zelfredzaamheid van bewoners. Doordat betrokkenen een eigen bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem, leren zij beter omgaan met conflicten. Ze ontdekken hun eigen vaardigheden en beseffen dat ze zelf (mede)verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid in hun buurt. Ten vijfde gaat het om het vergroten van leefbaarheid en veiligheid. Buurtbemiddelaars investeren veel tijd in een betere communicatie tussen de buurtbewoners en een beter begrip voor elkaars verschillen. Het lijkt aannemelijk dat dit ook een positief effect heeft op de leefbaarheid en de ervaren veiligheid, in elk geval voor degenen die de ruzie hebben bijgelegd. Ten zesde is snelheid van belang. Buurtbemiddeling kan, evenals veel andere vormen van bemiddeling, relatief snel worden ingezet. Volgens coördinatoren en bemiddelaars is vroeg ingrijpen belangrijk: op het moment dat het conflict nog laag op de zogenoemde escalatieladder staat.

Opbrengsten

Uit het onderzoek van Jansen et al. (2010) blijkt dat buurtbemiddeling succesvol is (in ieder geval voor wat betreft afgedane, bemiddelbare zaken en tevredenheid van deelnemers). Ongeveer twee derde van de overlastproblemen wordt opgelost. In 2009 werden circa 7.600 geschikte zaken in behandeling genomen. Geluidsoverlast besloeg de helft van deze meldingen. Veelgehoorde andere zaken gingen over pesten, tuin- of grondgeschillen en overlast van kinderen, dieren(stank) of rommel. Bij een kwart van de

aanmeldingen was een intakegesprek al voldoende om het conflict op te lossen. Aparte gesprekken met beide partijen waren nodig in ruim een derde van de opgeloste zaken. En in nog eens 40 procent vond een bemiddelingsgesprek plaats tussen partij A en B samen. Uit gesprekken met bewoners blijkt dat zij tevreden zijn over de inzet van buurtbemiddeling, zelfs als het geschil niet is opgelost. Bewoners waarderen het dat 'gewone mensen' vrijwillig dit werk doen. Ze stellen het erg op prijs dat bemiddelaars zich neutraal en onpartijdig opstellen. Ook vinden bewoners de bemiddelaars kundig en in staat om het gesprek in goede banen te leiden.

Problemen

Soms verloopt de samenwerking tussen buurtbemiddeling, politie en woningcorporaties stroef (Liefwaard 2011). In Amsterdam wordt er door de woningcorporaties, politiemensen en de meldpunten van de stadsdelen lang niet altijd (tijdig) doorverwezen, zo blijkt uit rapporten van de gemeentelijke ombudsman.⁴ Vaak is de overlastsituatie zodanig verergerd dat bemiddeling een gepasseerd station is. In sommige wijken is het moeilijk buurtbemiddeling van de grond te krijgen, zoals bijv. in Amsterdam Zuid-Oost. De veelal allochtone bewoners zijn er moeilijk te bewegen te melden en te participeren. Een daarbij spelend probleem is dat mediators vaak hoger opgeleid en 'op leeftijd' zijn waardoor contacten en intakegesprekken bemoeilijkt kunnen worden. Er is ook veel verloop in het bestand van mediators.

Een andere issue is waar de grenzen van buurtbemiddeling liggen. Bij zware problemen met een sterk bedreigend karakter, zoals terreur tegen bepaalde gezinnen, of omgekeerd een 'schrikbewind' van een bepaald huishouden in de straat, en ook in geval van verslavings- en psychopathologische problemen, is buurtbemiddeling geen geschikte interventie (Peper et al. 1999). Bij dergelijke problemen, en vooral indien sommige mensen of groepen bescherming behoeven, heeft de politie een duidelijke rol. Buurtbemiddeling wordt evenmin ingezet als er grote machtsverschillen zijn tussen burens en hun aanhang en wanneer er strafbare feiten zijn gepleegd.

Een laatste issue is het waarborgen van subsidies (van gemeenten en woningcorporaties) in tijden van bezuinigingen. Financiering is o.a. nodig om de vrijwilligers adequaat te trainen.

2.5 Beleidsbeïnvloeding

Beleidsbeïnvloeding door burgers op het gebied van de sociale veiligheid vindt vrijwel overal in Nederland, en zoals we zullen zien ook daarbuiten, plaats, vooral in de context van de buurt. Er zijn grofweg twee subcategorieën te onderscheiden. In de eerste categorie gaat het vooral om projecten met namen als Buurt Bestuurt, Buurtsignaal, Veilige Buurten Teams, Veiliger Wijkteams en Buurtveiligheidsteams. Vrijwel al deze projecten zijn (deels) gebaseerd op het Engelse *reassurance policing programme* (later ondergebracht in het landelijke programma *neighbourhood policing*). Eerst komen deze projecten aan bod, daarna wordt een tweede subcategorie van beleidsbeïnvloeding besproken, met als casus de veiligheidsschouw. De projecten hier zijn kleinschaliger en beogen niet een substantieel deel van de wijkbevolking te bereiken. Het gaat erom veiligheidspartners te attenderen op problemen en te stimuleren gerichte maatregelen te nemen. In beide subcategorieën zijn het echter de bewoners die wijkproblemen prioriteren en daarmee een stempel drukken op de beleidsuitvoering van de betreffende instanties.

a. Buurt Bestuurt en verwante projecten

⁴ gemeentelijkeombudsman.nl

Verschijningsvormen

Het project Buurt Bestuurt is in Nederland een belangrijke katalysator geweest van de gedachte dat bewoners in plaats van professionals of bestuurders zouden moeten prioriteren in beleidskeuzes. Het project was een initiatief van de politie Rotterdam-Rijnmond, politiebureau Maashaven, waar twee Rotterdamse politiemensen deze methode in 2009 ontwikkelden om burgers meer bij de veiligheidszorg in hun buurt te betrekken. De agenten wilden meer zicht krijgen op de overlastlocaties in het Nieuwe Westen en bewoners daarbij betrekken. Bij wijze van proef is de Pupillenbuurt geselecteerd als oefenterrein. Pas later zijn de deelgemeenten bij de BB-projecten betrokken (Van Stokkom et al. 2011). In 2012 kende alleen Rotterdam zelf al 42 Buurt-Bestuurt-buurtten. Zeker tien andere gemeenten hebben de methode inmiddels ook ingevoerd. (Eysink Smeets et al. 2013). De wijken waar bewoners in deze projecten participeren, worstelen doorgaans met veel onveiligheidsproblemen. Het vertrouwen in de overheid en andere instituties is er doorgaans betrekkelijk gering.

Tijdens de opbouw van Buurt Bestuurt in Rotterdam is deels naar de Veilige Buurtenteams projecten in Maastricht en Buurtsignaal in Eindhoven gekeken (Hoekman 2009). Ook in Amsterdam (buurtveiligheidsteams) en in Nijmegen (de veilige wijk teams) worden soortgelijke methodieken toegepast. Recentelijk is over de intensieve bottom-up aanpak van het Buurtpraktijkteam in Amsterdam-West gepubliceerd (Stadsdeel Amsterdam-West 2014). Kenmerkend voor die wijk waren de vastgelopen verhoudingen tussen professionals en bewoners en waar door sterke nabijheid van professionals en de continue betrokkenheid van bewoners bij de analyse en prioritering van de aanpak die impasse is doorbroken. In deze aanpak-op-maat staat niet zozeer prioritering door bewoners centraal, maar zit het raakvlak met de Buurt Bestuurt-aanpak hem vooral in de intensieve contacten die met bewoners worden aangeknoopt.

In Nederlandse gemeenten zijn overigens ook veel teams actief waarbij de professionele partners wel met de bewoners samenwerken, maar waar de bewoners geen substantiële besluitvormende rol hebben (zie o.a. Van den Brink en Bruinsma 2011, hoofdstuk 5). In die situaties, zoals bijv. bij de Eindhovense leefbaarheidsteams, het Tilburgse buurtregieoverleg, de wijkcoördinatieteams in Den Helder en de gebiedsbeheersteams in Zwolle, is de invloed van burgers op beleid indirect (d.w.z. dat hun opvattingen zouden kunnen leiden tot andere prioriteiten bij de betreffende professionals, die op hun beurt het beleid beïnvloeden).

Doelstellingen

Interventies bestaan er uit maatregelen die de veiligheidsbeleving onder bewoners beogen te versterken, het vertrouwen in de overheid proberen te bevorderen en deelname van bewoners aan de aanpak proberen te vergroten, zodat die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de leefbaarheid van hun wijk. Daarnaast zijn sommige projecten ook expliciet gericht op het vergroten van samenhang en verbeteren van de samenwerking tussen ketenpartners. De doelstellingen verschillen per project. De Amsterdamse buurtveiligheidsteams beogen vooral aanhoudende en ernstige overlastproblemen de kop in te drukken. In Maastricht echter is het expliciete doel om bewoners zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun leefomgeving en betrokkenheid bij de wijk te vergroten.

Werkingsprincipe

Projecten die draaien om de beïnvloeding van beleid zijn gebaseerd op het principe van medezeggenschap over de beleidsuitvoering in de lokale veiligheidszorg. De prioritering van de aanpak van problemen in de buurt geschiedt door bewoners. Bijna altijd vindt deze wijze van beleidsbeïnvloeding plaats in het kader van de wijkgerichte aanpak, waarbij beleidsmakers zich richten op verschillende manieren om de bevolking bij de

totstandkoming van beleid te betrekken en dat combineren met interventies om de veiligheid te versterken. De inhoudelijke focus ligt op overlast en wanorde in het publieke domein en hoe dat in het leven van bewoners ingrijpt.

Aan de basis van deze aanpak ligt het streven van de verantwoordelijke partijen om het publieke vertrouwen in de overheid (incl. de politie) te vergroten door na te gaan over welke lokale incidenten bewoners zich disproportioneel zorgen maken en daarvoor samen met bewoners oplossingen te zoeken. Op dit principe van de *reassurance policing* zijn in de UK de zgn. *Safer Neighbourhood Teams* gebaseerd. Het participatiemechanisme in kwestie betreft het feit dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de prioritering van problemen en de wijze waarop die problemen worden aangepakt.

Als theoretische onderbouwing hiervan spreekt Innes (2004) van *signal events* en *control signals* die door middel van raadpleging van bewoners kunnen worden ontwikkeld (Innes 2004). Zichtbare of spectaculaire gebeurtenissen (*signal events*) bezetten het 'collectieve geheugen' en fungeren als waarschuwingssignalen voor toekomstige bedreigingen. Een reeks van ogenschijnlijk triviale wanordelijke gedragingen (rondhangen op straat bijvoorbeeld) kunnen in de beleving van burgers uitgroeien tot zo'n *signal event* die hun leven gaat beheersen (Innes 2004; Innes en Fielding 2002). Door die te agenderen kan de politie bewoners overtuigen dat de sociale orde door de overheid als een serieus goed wordt opgevat en dat haar zorg er naar uit gaat. *Reassurance policing* draait om samenwerking met burgers. Wanneer burgers het idee hebben dat het straatbeeld vriendelijker is en wanorde en overlast worden aangepakt, voelen zij zich meer gerust (Innes & Fielding 2002).

Terwijl Engeland een *one size fits all* model kent, verloopt in Nederland de prioritering steeds anders. In de Amsterdamse Buurtveiligheidsteams wordt door middel van een enquête onder de wijkbevolking een top drie van problemen vastgesteld. In de Buurt Bestuurt bijeenkomsten wordt de prioritering van problemen door het buurtcomité verricht. Dat comité zou idealiter een dwarsdoorsnede van de buurt moeten zijn. Het comité wordt ondersteund door de deelgemeente (vaak ook als trekker), politie (meestal de wijkagent), stadstoezicht en soms ook andere in de buurt werkzame diensten of organisaties. Het comité komt om de vier tot twaalf weken bij elkaar, inventariseert dan welke problemen op het gebied van veiligheid (en meestal ook leefbaarheid) in de buurt spelen en stelt dan drie prioriteiten. Tijdens de beginbijeenkomst wordt de deelnemers gevraagd de tien belangrijkste punten van onveiligheid te noteren. Alle vormen van overlast mogen op de agenda komen. De deelnemers mogen 200 uur politie-inzet en 200 uur van stadstoezicht verdelen. Afgesproken wordt wie daarmee aan de slag gaat, waarna met de uitvoering wordt begonnen. In de volgende bijeenkomst wordt de balans opgemaakt en start de cyclus opnieuw (Eysink Smeets et al. 2013).

Bij Buurtsignaalprojecten gaat aan de prioritering van problemen door bewoners een analyse door bewoners zelf vooraf. Door middel van interviews met buurtbewoners poogt men nader zicht te krijgen op de problemen die bewoners belangrijk vinden ('buurtsignalen'). Daarbij wordt gevraagd naar ontwikkeling van veiligheidsperceptie, en vervolgens de top vier van buurtsignalen, de top vier probleemlocaties en de top vier effecten. Volgens (Mali et al. 2011) is er sprake van een buurtsignaal wanneer incidenten (disproportioneel) invloed hebben op het veiligheidsgevoel en effecten hebben op gedrag van burgers. Doordat de politie op juist die buurtsignalen reageert, zou – naar Engels voorbeeld – ook de perceptie van problemen door bewoners beïnvloed kunnen worden (zie Innes, 2004). Na de interviewfase worden bewoners in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen (actiepunten) aan te reiken en leggen de samenwerkende partners zich vast op de gezamenlijke analyse en prioritering van problemen. Na afloop worden bewoners bevraagd op de zichtbare resultaten van de aanpak.

In Maastricht krijgt de analyse weer een andere invulling. Daar halen teams, bestaande uit een opbouwwerker, een wijkagent, een medewerker van Toezicht en

Handhaving en vertegenwoordigers van de woningcorporaties, de inbreng van bewoners actief op. Zij brengen de problemen in de wijken in kaart en betrekken hierbij de bewoners door interviews te houden in buurthuizen, winkelcentra en op straathoeken. Dat heeft het voordeel dat ook moeilijker te bereiken doelgroepen betrokken worden. Na verzameling van deze input van bewoners volgt een buurtbijeenkomst waarvoor iedere buurtbewoner wordt uitgenodigd. Tijdens die bijeenkomst worden de drie meest dringende problemen vastgesteld. In de daarop volgende zes tot acht weken gaan de teams samen met de bewoners aan de slag om die problemen aan te pakken. De teams verwachten van de bewoners dat zij meedenken en meeprioriteren, maar ook actief meewerken: brandgangen opschonen en elkaar aanspreken op bijv. het achterlaten van rotzooi.

Organisatie

De vormen die burgerparticipatieprojecten in deze categorie aannemen lopen uiteen, maar in bijna alle gevallen werken de burgerparticipanten op voet van gelijkwaardigheid samen met de professionele partners en de leden van de uitvoerende teams. Overigens zijn de participerende bewoners zelf niet betrokken bij het uitvoerende werk, met uitzondering van Maastricht. Dat werk is in handen van politiemensen en gemeentelijke toezichthouders die soms samen opereren (Amsterdam; Nijmegen) maar soms ook gescheiden (Rotterdam). In Amsterdam-Noord bestaat het team uit particuliere beveiligers, aangestuurd door een wijkagent van de politie (Van Stokkom 2013). Afhankelijk van de problemen die spelen kunnen de uitvoerende teams worden uitgebreid, zoals bij de Amsterdamse Buurtveiligheidsteams. Bij de Veilige Wijkteams in Gelderland-Zuid varieert de inzet per plaats. In Nijmegen leunt de inzet sterk op de politie en is er veeleer sprake van een 'kop' op de wijkgerichte aanpak, terwijl in Zaltbommel en Wychen ook wijkcoördinatoren en vertegenwoordigers van woningcorporaties deelnemen. In Tiel opereert de breedste variant van de Veilige Wijkteams: alle partners die ook in het veiligheidshuis actief zijn. Meestal wordt er bij de aanpak gekozen voor een constructie tussen de ketenpartners waarin de gemeente de regie in handen heeft. Soms heeft de politie de operationele regie in handen, zoals bij Buurtsignaal of de Veilige Wijk Teams in Gelderland-Zuid (zie verderop). Soms wordt op voet van gelijkwaardigheid samengewerkt (Amsterdam; Buurt Bestuurt Rotterdam)

Opbrengsten

Volgens Van den Brink en Bruinsma (2011) is bij de uitrol van de Veilige Buurten Teams in Maastricht project op alle randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking geïnvesteerd. De objectieve en subjectieve veiligheid stonden er in deze aandachtswijken in 2008 slecht voor. Er waren signalen van toenemende weerstand en agressie tegen professionals werkzaam in die wijken. Vaak kwam dat er uit voort dat zij bepaalde beloften niet konden waarmaken. Het vertrouwen in de gemeente was daardoor laag (Van den Brink en Bruinsma 2011). De zorgvuldige aanpak van de start van het project is terug te zien in de brede waardering van het project onder bewoners. Steeds meer buurtbewoners worden met het project bereikt. Uit de effectmeting Veilige Buurten Aanpak (O&S, gemeente Maastricht, maart 2012) blijkt dat twee derde van de bevolking van Maastricht Noordoost op de hoogte is van de Veilige Buurten Teams. Het overgrote deel daarvan is door het buurtblad daarop geattendeerd. Driekwart weet waar de teams in de wijk te vinden zijn. Bewoners die contact hebben gehad ervaren dat als nuttig, persoonlijk, direct en oplossingsgericht. Bewoners die bekend zijn met de aanpak geven hogere rapportcijfers voor leefbaarheids- en veiligheidsaanpak van de verschillende instanties. Mede door de aanpak is er onder bewoners een positiever beeld ontstaan over de samenwerkende organisaties, ook de politie.

Ook in Amsterdam voldoen de BVT's in de ogen van de betrokken professionals aan de uitgangspunten. Alle partijen, ook bewoners, zien nut en noodzaak van de aanpak,

vooral in de zware wijken: intensief handhaven (zichtbare acties en soms veel verbaliseren) en vertrouwen bij de betrokkenen terugwinnen. Volgens de betrokkenen is de formule een adequate strategie om het veiligheidsgevoel van bewoners te vergroten, het vertrouwen bij de bevolking terug te winnen en de betrokkenheid van bewoners te vergroten. Er komt een 'stukje assertiviteit' terug bij de bewoners. Ze durven te verwoorden wat er mis is en zaken te melden. Dat alles geeft in sommige BVT-wijken een boost, een positieve energiestoot aan de wijk waardoor bewoners weer gaan geloven in de wijk. Sommige respondenten zeggen bovendien dat de sociale controle weer is verstevigd of is terug gekomen. Andere respondenten wijzen erop dat andere buurten vaak ook een BVT willen als ze zien dat een team in de naburige wijk een opleving heeft bewerkstelligd. Uit de evaluatie van de Veilige Wijkteams in Nijmegen komt het belang van een expliciet op burgers betrekken gerichte aanpak naar voren. In geen enkel VWT is van tevoren vastgelegd hoe het wil werken met bewoners en wat bewoners zouden kunnen bijdragen. Er is voor gekozen om eerst de organisatie neer te zetten en daarna pas de burger te positioneren. In alle vijf VWT's bestaat de rol van bewoners vooral uit het melden van problemen aan de gemeente of de politie. De onderzoekers (Jans et al. 2013) melden dat de integrale samenwerking is verbeterd, de lijnen korter zijn en problemen beter bekend zijn zodat preventief kan worden optreden.

De actieve bewoners die in Rotterdam aan de Buurt Bestuurt deelnemen, hebben het gevoel dat zij zinvol aan buurtproblemen werken, zien tot hun grote vreugde – meestal – dat de samenwerking met professionals is verbeterd en hebben ook meer vertrouwen in die professionals gekregen. Het blijkt volgens de onderzoekers echter lastig die resultaten ook te boeken op het niveau van de buurt als geheel. Zo komt uit de gevoerde 'straatgesprekken' met bewoners naar voren dat in de meeste buurten weinig verandering in de veiligheid wordt ervaren. Volgens de onderzoekers zit mogelijk het grootste effect van de werkwijze bij de professionals: zij leren beter te zien wat voor burgers belangrijk is, wat uiteindelijk ook in een meer indirecte manier zou kunnen doorwerken in hun optreden (Eysink Smeets et al. 2013: 58). Mogelijke verbeteringen van Buurt Bestuurt hebben dus vooral betrekking op de relatie met burgers. Zo kan de manier van problemen inventariseren en prioriteren verbreed worden; de bestaande comités zijn te hoogdrempelig. Er zouden ook 'haalmethoden' ontwikkeld kunnen worden, bijvoorbeeld door de vorming van een netwerk van sleutelpersonen rondom het comité. Daarnaast wordt er in de evaluatie gepleit voor meer investeren in de ontwikkeling van betrokken mensen zodat competenties vergroot kunnen worden: training, coaching en intervisie. Tot slot wijzen de auteurs op de noodzaak van persoonlijk contact met bewoners: klassiek 'canvassen' is te prefereren boven nieuwsbrieven en sociale media.

Problemen

Eén van de meest basale problemen waar deze projecten mee kampen is dat ondanks alle inspanningen bewoners in de betreffende buurten aangeven dat zij nog te weinig betrokken zijn en te weinig invloed hebben. Uit een evaluatiestudie van de BVT's in Amsterdam (Van Stokkom 2013) blijkt onder meer dat de teams weinig informatie terugkoppelen naar bewoners. Volgens veel respondenten vormen burgers het ondergeschoven kindje: "we worden te weinig benaderd". Er wordt te weinig aandacht gegeven aan de problematieken die de buurtbewoners hebben benoemd. Dat kan er overigens wel te maken hebben met de focus van deze BVT's op de zwaardere overlastproblemen in de wijken, waardoor aan de 'lichtere' problemen in de openbare ruimte die voor grote groepen bewoners uitermate relevant zijn (fietswrakken; vuil op straat bijv.) te weinig aandacht wordt besteed.

Ook in Nijmegen is de op papier beoogde actieve wederkerigheid in geen van de VWT's uit de verf gekomen (Jans et al. 2013). De wens van professionals dat bewoners hun eigen verantwoordelijkheid nemen is niet bewaarheid. Er is geen structurele verbinding

met de bevolking tot stand gekomen, al was de organisatie daar ook niet expliciet op gericht. Omgekeerd zou kunnen worden gesteld dat voor betrokkenheid van bewoners een organisatie moet worden opgetuigd die daar uitdrukkelijk op aanstuurt.

Uit de evaluatie van de Buurt Bestuurt in Rotterdam (Eysink Smeets et al. 2013) komt naar voren dat in vrijwel alle buurten (van meestal een paar duizend inwoners) een kleine kring van actieve bewoners bij Buurt Bestuurt betrokken is en het project bij grote groepen bewoners in het geheel niet bekend is. In alle projecten doet zich het fundamentele probleem voor dat de organisatoren veel inspanningen moeten verrichten om actieve bewoners te betrekken. Slechts een klein deel van bewoners in een gebied kan voldoende tijd en motivatie opbrengen om structureel deel te nemen. Ondanks de invoering van communicatiesystemen waarbij gebruik wordt gemaakt van e-mail, SMS en sociale media blijven vooral actieve burgers goed op de hoogte van het project (CCV 2014).

De kring van actieve bewoners is – demografisch gezien – doorgaans niet representatief voor de buurt. In de regel wordt dit probleem niet zozeer gezien in termen van ‘massa’ (hoeveel bewoners worden bereikt), maar vooral van representativiteit (welke bewoners worden bereikt). Van Stokkom (2013) merkt in dit verband op dat de problemen die de (selectieve groep van) actieve bewoners heeft geprioriteerd, vaak wel representatief voor de wijk zijn. Dat wil zeggen: de passieve burgers zouden ook die problemen hebben geselecteerd.

Niettemin is het de taak van de organisatoren (politie; gemeente) ervoor te zorgen dat ook aan de problemen die niet door de bewoners worden geagendeerd, aandacht wordt besteed. Zij dienen er ook voor te waken dat de aanpak van criminaliteit en overlast zich niet eenzijdig richt op groepen die niet in de comités of panels zijn vertegenwoordigd (vooral jongeren).

Professionals plaatsen ook vraagtekens bij deze vormen van burgerparticipatie. Ten eerste kosten de projecten veel tijd, inzet en commitment. Sommige professionals zijn terughoudend ten aanzien van het betrekken van actieve burgers bij het bepalen van de aanpak. Dat zou het overleg te ingewikkeld maken. Of ze geven aan voldoende inzicht te hebben in de overlastproblemen; de informatie van bewoners is dan hooguit aanvullend. Er lijkt wat dat betreft weinig recht te worden gedaan aan het uitgangspunt van actieve wederkerigheid (Van Stokkom 2013).

Soms wordt een gezamenlijke aanpak bemoeilijkt door uiteenlopende perspectieven van de professionele partners. Bij de Veilige Buurtenteams in Maastricht bleek bijvoorbeeld dat tussen politie en woningcorporaties de samenwerking minder goed verliep, mede ten gevolge van verschillen in waardenoriëntaties. Verder deed zich het probleem van dubbele aansturing voor: aan de ene kant de agenda van de projectleider, de gemeente en de wethouder, aan de andere kant de urgentie van de bewoners. Professionals kwamen daardoor in een spagaat terecht, omdat wensen van bovenaf botsen met wensen van onderop. Bij sommige professionals doet zich bovendien het probleem voor dat veel taken door elkaar gaan lopen: politiemensen worden bijvoorbeeld geacht opbouwwerkachtige taken te verrichten (Van den Brink en Bruinsma 2011).

b. Veiligheidsschouwen

Verschijningsvormen

Naast de subcategorie van Buurt Bestuurt-achtige projecten onderscheiden we in deze paragraaf de subcategorie van de veiligheidsschouwen. De veiligheidsschouw wordt in Angelsaksische landen vaak onder de noemer gebracht van *participatory action mapping*. Die methodiek wordt vaak toegepast bij stedelijke problemen als buurtverval, verkeerscongestie en gebrekkig waterbeheer (Liebermann & Coulson 2004). De methodiek wordt ook in het veld van preventie van misdaad en overlast toegepast.

Wijkbewoners zijn vaak het beste op de hoogte van plaatsen waar men risico loopt slachtoffer te worden. In Nederland is de methode in Rotterdam voor het eerst toegepast en wordt inmiddels over het hele land benut, zowel in grote als kleinere gemeenten. Er zijn verkeerschouwen, wijkschouwen, industrieterreinschouwen etc.

In Amsterdam loopt het project 'Veiligheidsschouwen in kleur'. Het project is ontstaan vanuit een pilot in 2006 om de toenemende overlast in het Wallengebied aan te pakken. Door de aanwezigheid van drugsverslaafden en -dealers, kleine criminaliteit, zwervers, maar ook bezoekers/toeristen werd de overlast als steeds bedreigender voor de leefbaarheid ervaren. Op zoek naar een objectieve manier om de mate van overlast te peilen, werd het monitorsysteem 'Veiligheidsschouwen in kleur' opgezet. Dit gebeurt via het (letterlijk) in kaart brengen van de staat van een straat, gracht, plein of steeg ten aanzien van deze overlast. Tijdens vervolgschouwen gaan de deelnemers na of er al dan niet vooruitgang is geboekt. Er zijn drie teams actief waarbij in totaal ongeveer 35 bewoners participeren. In 2006 heeft de eerste pilot gedraaid. Begin 2009 is die proefperiode afgesloten, waarna besloten is om door te gaan met het project (Van Stokkom et al. 2011).

Doelstellingen

Een schouw heeft als doel om problemen in een bepaald (onveilig) gebied te inventariseren en meetbaar te maken. Beoogd wordt professionele partners zoals politie en gemeente er van te doordringen dat de meest overlastgevende en kwetsbare plekken of situaties in de buurt aangepakt dienen te worden. In Amsterdam wordt primair beoogd de overlast in het Wallengebied terug te dringen. Daarnaast (en daarmee samenhangend) wordt beoogd de leefbaarheid in algemenere zin te bevorderen.

Daarnaast zijn er nog secundaire doelstellingen. Door samen te schouwen leren de participanten en partners elkaar beter kennen, wat het vertrouwen in partners en hun aanspreekbaarheid ten goede kan komen. Deelnemende bewoners worden zich meer bewust van risico's en oplossingen. Politiemensen en andere professionals kunnen bewoners leren wat verdachte situaties zijn (Brans et al. 2008).

Weringsprincipe

Bij een wijkschouw waarbij de deelnemers zicht willen krijgen op woninginbraken, wordt naar kenmerken van woningen en gebouwen gekeken en de kansen om panden binnen te komen (Brans et al. 2008). Bij een veiligheidsschouw checkt men de omgeving vanuit de basiscriteria van sociale veiligheid zoals toegankelijkheid, zichtbaarheid, attractiviteit en intact-zijn. Deelnemers aan veiligheidsschouwen kijken ieder vanuit hun eigen perspectief naar veiligheidsrisico's, inbraakrisico's, onveilige situaties en kwetsbare plekken in de openbare ruimte. Er wordt gezocht naar fysieke sporen van specifieke problemen of naar risico's (o.a. sporen van vandalisme, vervuiling, achterstallig beheer, verkeersonveiligheid, brandgevaar). Zo kunnen gezamenlijk verbeterpunten en passende maatregelen worden besproken en kan worden toegewerkt naar snelle oplossingen. Een schouw is dus niet enkel een onderzoeksinstrument maar ook een communicatieinstrument.

Vanwege het enthousiasme waarmee de veiligheidsschouwen in Amsterdam worden begroot, gaan we wat dieper in op de aanpak aldaar (Van Stokkom et al. 2011). In Amsterdam lopen bewoners en ondernemers samen met een vertegenwoordiger van de politie en een medewerker van het stadsdeel als schouwgroep eens per drie weken een route door het Wallengebied en de Nieuwmarktbuurt (samen verdeeld over vier gebieden) en noteren hun bevindingen op een speciaal hiervoor ontworpen 'schouwformulier'. Deze bevindingen zijn meestal gerelateerd aan drugsoverlast (dealers, verslaafden, 'stille getuigen' zoals spuiten, zilverbapiertjes, condooms, e.d.) en overlast veroorzaakt door bedelaars en zwervers. Op deze formulieren wordt zo eenduidig mogelijk aangegeven welke overlast speelt. De politie is daarbij slechts aanwezig ter

bescherming van de schouwgroep en om zo nu en dan informatie te geven over bijvoorbeeld het verschil tussen verslaafde en dealer, of over wat in aanmerking komt als 'stille getuige'.

Na een schouwronde komt een groep bijeen en geeft de diverse plekken een kleur. Groen is goed, geel is beperkte overlast, oranje is duidelijke aanwezigheid, rood is ernstige overlast en paars is excessieve overlast. Door het gebruik van deze kleuren poogt men te ondervangen dat oordelen over de mate van overlast al te persoonlijk worden: uitgangspunt is dat men samen heeft vastgelegd wat wel of niet als overlast beschouwd moet worden.

Na deze inventarisatie wordt een overzichtskaart van de wijk gemaakt die de overlastplekken in beeld brengt. Naar aanleiding van die kaart worden door betrokken organisaties gerichte maatregelen genomen. Dergelijke maatregelen lopen uiteen van aanpassingen in de openbare ruimte (bijvoorbeeld het aanbrengen/verbeteren van verlichting, schoonmaken of verplaatsen van een camera) tot maatregelen op het gebied van zorg, handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding (bijvoorbeeld het gericht en intensief surveilleren door de politie, aanpak van veelplegers, oppakken van dealers en realiseren van voldoende opvangmogelijkheden).

Organisatie

Een veiligheidsschouw wordt vaak uitgevoerd door vertegenwoordigers van gemeente, politie, woningcorporatie en bewoners samen. In Amsterdam vindt er ondersteuning plaats vanuit het stadsdeel en de politie: de politie is aanwezig voor de handhaving, het dagelijkse bestuur van stadsdeel Centrum voor de bestuurlijke coördinatie en voor de inrichting, het onderhoud en de reiniging.

Opbrengsten

Er zijn geen systematische onderzoeken voorhanden waarin de resultaten van deze methode in kaart zijn gebracht. Sommige onderzoekers veronderstellen dat van het schouwen het signaal uit gaat dat er aandacht voor de woonomgeving is en bewoners betrokken zijn bij het creëren van een veilige omgeving. De schouwen leiden tot een sensibilisering van de problematiek bij de politie en andere betrokken instanties. Het onderlinge vertrouwen tussen de partners neemt doorgaans toe (Van Stokkom et al. 2011, Brans et al. 2008)

Problemen

Problemen zijn hier dat de opvolging van de afspraken vaak gebrekkig is of achterwege blijft. Ook de terugkoppeling naar de bewoners is vaak gebrekkig. Sommige wijkagenten en gemeenteambtenaren zien de schouw als overbodig of extra werk (Van Stokkom et al. 2011).

2.6 Analyse van drie centrale kwesties: representativiteit, institutionalisering en onbedoelde gevolgen

Uit de behandelde literatuur komt een aantal patronen van problemen naar voren waarmee de diverse burgerparticipatieprojecten in meer of mindere mate te kampen hebben. Het zijn problemen waarvan de mate waarin men er in slaagt een constructieve oplossingsrichting te vinden rechtstreeks samenhangt met de mate waarin men potentieel succesvol kan zijn. Het gaat om drie centrale vraagstukken. De eerste is de kwestie van representativiteit. Hoe zorgen we dat burgers met verschillende achtergronden betrokken zijn, zodat het probleem waar de participerende burgers zich op richten een kwestie is van publiek belang? En dat er dus voldoende draagvlak bestaat voor de oplossingsrichting die de actieve burgers hebben gevonden. De tweede centrale kwestie die bij elk project een rol

speelt is die van de institutionalisering. Hoe zorgen we ervoor dat burgers zich voldoende eigenaar voelen van een probleem? Hoever moeten professionals gaan in het faciliteren van burgers? Hoe kunnen professionals bijdragen aan zelfredzaamheid van burgers zonder afbreuk te doen aan een aanpak die hen 'eigen' is? De derde kwestie is die van onbedoelde negatieve gevolgen. Hoe kan daarop zicht worden gekregen? In hoeverre moeten en kunnen die worden tegengegaan? We werken deze drie kwesties hieronder uit met aanvullingen vanuit de literatuur.

1) Gebrekkige representativiteit van de actieve burgers

Betrokkenheid van actieve bewoners roept regelmatig kritiek op. Vaak heeft die kritiek betrekking op het 'gebrek aan representativiteit'. Alleen de 'usual suspects' doen mee, zo luidt de kritiek, een 'participatie-elite' van hoger opgeleide blanke oudere mannen. De stem van jongeren, laagopgeleiden en etnische minderheden wordt onvoldoende gehoord. We zagen dat heel duidelijk bij Buurt Bestuurt. Teveel bewoners in een wijk zijn van een aanpak waarbij burgers invloed uit kunnen oefenen op beleid op de hoogte. Te weinig bewoners zijn bij burgerparticipatie betrokken, zo zagen we in de voorgaande paragrafen. Burgers die wél op de hoogte en actief zijn zouden zo instanties kunnen bewegen de aandacht te vestigen op problemen die er in feite weinig toe doen of die zelfs ingaan tegen de belangen van de niet-actieve burgers. In die context lopen jongeren en migranten lopen dan bijvoorbeeld een verhoogde kans om doelwit te worden van politieactiviteiten, omdat de wél deelnemende burgers zich storen aan het gedrag van de hangjeugd en 'overlastgevende buitenlanders'. Dat probleem is bijv. bij de eerder genoemde buurtwachten niet denkbeeldig (Van der Land 2014a).

Het is en blijft vooral moeilijk mensen uit etnische groepen te betrekken. Zij verkeren vaak in het relatieve isolement van het eigen sociale netwerk. We zagen dat bijv. bij de vrijwilligers die deelnemen aan de buurtbemiddelingsprojecten. Van het project Mensen maken de Stad constateerden we in paragraaf 2.3 tevens dat opbouwwerkers, wier opdracht het is om juist zwakkere belangen vertegenwoordigd te laten worden, zich te snel lieten verleiden om in zee te gaan met de actieve bewoners die zich spontaan aandienen (de 'gangmakers'). Die selectiviteit bleek zich zelfs tegen projecten te kunnen keren (het boemerangeffect). Illustratief is in dit verband ook de Pilot multi-etnische bewonersparticipatie 2000 in de Schilderswijk (Den Haag) (Hendriks 2003). De bewoners van de Schilderswijk (waarvan 90% tot etnische minderheidsgroepen behoren) voelen zich meer lid van een sociale groep dan bewoner van de wijk. De pilot beoogde - tegen de verdrukking in - burgerschap te organiseren en was ambitieus opgezet: het oprichten van nieuwe bewonersorganisaties, het creëren van inlooppunten en meldpunten, een frontoffice voor gemeentelijke diensten, inclusief spreekuren van professionals. Opbouwwerkers benaderden bewoners actief (huis-aan-huis aanbellen) maar konden in sommige straten maar een paar mensen betrekken. Zij die kwamen opdagen verwoordden vooral individuele besognes en vragen. Velen haakten af omdat de 'coproductie' waarvoor zij worden betrokken als te veeleisend werd ervaren. Volgens Hendriks kwamen de bewoners vooral om te 'shoppen'. Men stelde zich vooral afhankelijk op. Veel bewoners zeggen uitnodigingen nooit gezien te hebben. Zij die wel deelnemen trekken fel van leer en sturen aan op harde actie. 'We worden niet gehoord.' De pilot heeft al met al tot weinig betrokkenheid geleid. Samenwerking was eigenlijk uitzonderlijk (behalve in de nachtpreventie). Bruggen slaan tussen de etnische groepen bleek vrijwel onhaalbaar te zijn. Etnische scheidslijnen bleven intact. De algemene boodschap die bij het werven wordt uitgedragen ('participeer toch vooral!') schiet als het ware over de hoofden van de bewoners heen. Een bijkomend probleem is dat achterstanden door professionals lijken te worden bestendigd; bewoners kunnen voor allerlei problemen terecht bij de inlooppunten waardoor een vraaghouding wordt gecultiveerd. Ondanks de grotere faciliteiten die beschikbaar waren, bleven de meeste bewoners cynisch en wantrouwend. Hendriks

concludeert dat het project veel te ambitieus is opgezet en teveel is gericht op 'optimale multi-etnische bewonersparticipatie'. Je kunt niet iedereen medeverantwoordelijk maken. De pilot investeert meer in de achterblijvers dan in potentiële voortrekkers. Dat ligt volgens Hendriks niet voor de hand. Je zou voortrekkers nog nadrukkelijker moeten opzoeken, vooral onder de 'opwaarts mobiele burgers'. Zij zouden een voorbeeldrol kunnen vervullen.

Ook uit de eindevaluatie van het landelijke impulsprogramma Onze Buurt aan Zet (OBAZ) (Van der Graaf et al. 2006) blijkt hoe moeilijk het is om bewoners uit minderheidsgroepen bij de projecten te betrekken. Tussen 2001 en 2004 zijn dertig steden in Nederland actief geweest binnen OBAZ.⁵ De auteurs concluderen dat actief burgerschap voor veel migranten een brug te ver is. Activeren binnen de eigen etnische groep ligt meer in de rede; in een later stadium zou een gezamenlijk activisme de gescheiden circuits kunnen doorbreken. Door het benaderen van mensen via zelforganisaties komen meer problemen (en eventueel oplossingen) in het vizier. Zeker in de beginfase, betogen de auteurs, zou een afzonderlijke benadering van migranten via eigen organisaties beproefd moeten worden.

2) Mate van institutionalisering

Over institutionalisering van burgerparticipatie kan één statement veilig worden gemaakt: teveel is niet goed, maar te weinig ook niet. Om met het laatste punt te beginnen: projectmatig werken en tijdelijke impulsen brengen risico's met zich mee. Burgers kunnen gefrustreerd raken wanneer zij in een project participeren, maar ervaren dat de ondersteuning wegvalt doordat de betreffende professionals worden teruggetrokken of dat andere burgers het laten afweten. Die kortademigheid wijst op de noodzaak van een sterkere institutionalisering en dus een stevige verankering van burgerparticipatie. Zoals het hiervoor aangehaalde OBAZ-rapport concludeert: de vertrouwensbasis tussen bewoners en professionals is broos (ook door personeelwisselingen) en moet permanent worden onderhouden (Van der Graaf et al. 2006). Falende burgerparticipatieprojecten waar de overheid aan deelneemt versterken het wantrouwen in de overheid. Die vaststelling suggereert dat vooral tot zijn recht komt wanneer die is ingebed in programma's van continue wijkverbetering. Dat geeft immers het signaal dat het vertrouwen en geleverde inspanningen niet voor niets zijn geweest.

Ook de inbedding van initiatieven in organisaties is van belang. Lelieveldt en Dekker (2005) wijzen erop dat beleidsmakers sinds de jaren negentig steeds meer hebben ingezet op de rol van de individuele burger en minder betekenis zijn gaan hechten aan organisaties op het maatschappelijke middenveld. De gemeentes betwijfelden of de vaak vergrijsde en in zichzelf gekeerde organisaties nog een bijdrage konden leveren aan de kwaliteit van de buurt. In veel steden leidde dat tot een herijking van het subsidiebeleid, maar ook tot een radicaal andere aanpak van coproductie op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, waarin netwerken en interactief beleid de toon aangaven (zie ook Terpstra en Kouwenhoven 2004). Het interactieve beleid paste naadloos in de trend naar vraaggericht werken en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Koudwatervrees voor die eigen verantwoordelijkheid doet zich desalniettemin wel voor, zoals bij de bewonersbudgetten. Het is voor gemeentelijke ambtenaren nog lang niet altijd vanzelfsprekend dat zij zich bij zo'n project moeten beperken tot het faciliteren van bewoners.

⁵ Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelde ruim 40 miljoen beschikbaar waarop steden konden intekenen met plannen om veiligheid en leefbaarheid en integratie in aandachtswijken te vergroten. Voorwaarde was dat wijkbewoners nauw betrokken zouden zijn bij de opzet en uitvoering van de plannen. Er is dan ook ruim geëxperimenteerd met burgerparticipatie binnen de projecten.

In de Utrechtse wijk Hoograven koos men er voor destijds alleen de bekende organisaties – bewonersorganisaties, kerken enz. – mee te laten denken over de zaken die destijds binnen het OBAZ-project moesten worden aangepakt. Dat leverde een effectieve uitvoering van het project op: het kon snel starten en had steun van bewonersgroepen. Tegen deze voordelen staan echter ook nadelen: er was geen tijd om individuele bewoners te benaderen, laat staan dat kon worden nagegaan of de plannen konden rekenen op draagvlak onder de gehele bevolking. De auteurs concluderen dat een sterke infrastructuur van organisaties essentieel is voor de kwaliteit van de buurt. Niet alleen om allerlei dingen voor de buurt te doen, maar ook mensen te mobiliseren en te engageren. In hun ogen zou men de bestaande organisatiestructuren dan ook altijd moeten benutten (Lelieveldt & Dekker 2005).

Om dezelfde redenen kan men achteraf ook vraagtekens plaatsen bij de activeringsmethode ABCD die ca. een decennium geleden in zwang was. Die methode gaat uit van de gedachte dat groepjes buurtbewoners zelf in beweging moeten komen. Opbouwwerkers gaan met een open agenda, zonder een gerichte doelstelling de buurt in. Bewoners worden aangesproken op hun talenten, niet op hun problemen. Volgens Meere en Davelaar (2005), die enkele ABCD-projecten evalueerden, is die werkwijze weinig effectief. Je zou bewonersactiviteiten beter kunnen laten aansluiten op bestaande problemen en bestaande organisaties. Bewoners willen vooral dat er met klachten iets wordt gedaan. Daarom zijn de oorspronkelijke ABCD-achtige projectplannen al snel in de ijskast beland (Meere & Davelaar 2005: 43; zie ook Van der Graaf et al. 2006: 22). Wellicht is een aanpak als de ABCD-methode wel geschikt voor wijken waar überhaupt geen organisatie bestaat en er een bodem voor burgerparticipatie en zelforganiserend vermogen moet worden gelegd.

Dan de andere kant van de medaille: wat valt er te zeggen over een teveel aan institutionalisering? Een hele platte, maar belangrijke constatering is dat te sterke institutionalisering kan leiden tot vergadermoeheid bij bewoners. Voor hen is dat vergaderen geen normaal onderdeel van hun werk, maar leiden de 'dikke en zware processen' (zie de Deventer Wijkaanpak) maar al te vaak tot vervreemding en onvrede. Omgekeerd kunnen professionals aangeven dat zij wel voldoende inzicht hebben in bepaalde problemen en het niet nodig vinden om burgers te betrekken. Van Os et al. benaderen deze kwestie op een meer fundamentele manier. In hun evaluatie van het programma Gebiedsgebonden Politie (GGP) wijzen Van Os et al. er op dat, ondanks expliciete onderkenning bij de start van het programma, de politie telkens sterk blijft neigen naar een aanpak van maatschappelijke problemen (zoals i.c. sociale veiligheid) die wordt gedreven door systeemlogica. Eigen (politie)procedures zijn leidend in de buurtaanpak, waardoor het lastig is aan te sluiten bij aanpakken die door bewoners worden gesteund. De politie sluit op deze manier onvoldoende aan bij de zelfredzaamheid van burgers en diens initiatieven (Denkers 1983, Boutellier 2011b). Van der Land (2014b) wijst er op dat de zelfredzaamheid van bewoners afneemt wanneer burgers teveel als een uitvoeringsorgaan (als 'instrument') van de politie worden ingezet. Als burgers hun eigen inbreng teveel naar de achtergrond zien verdwijnen bestaat het gevaar dat burgers gedemotiveerd raken en afhaken. Hun vertrouwen in de overheid neemt af wanneer zij ervaren dat hun invloed beperkt is en zij vooral worden benut om draagvlak te simuleren (Van den Herrewegen 2010).

Instituten hebben (per definitie) de neiging om initiatieven op te nemen en in te kaderen. Dat bewustzijn lijkt nog veel sterker dan tot op heden gebeurt te moeten worden geactiveerd als professionals met burgers samenwerken in burgerparticipatieprojecten. Beleids- en systeemlogica's bevorderen dat initiatieven door professionals worden overgenomen in plaats van ondersteund. Ze leiden er toe dat professionals teruggrijpen op beproefde methodes en verhinderen dat burgers hun eigen aanpak en visie ontwikkelen. Dat zagen we hiervoor ook in de Deventer Wijkaanpak gebeuren. Ze dragen er aan bij dat

projecten voor bewoners onherkenbaar worden, zoals ook de bewoners in Rotterdam niet warm werden van een begrip als 'straatagenda' (par. 2.3). Tussen beleids- en systeemlogica's en de logica van de leefwereld van burgers moet kortom een middenweg worden gevonden.

3) Onbedoelde negatieve gevolgen van burgerparticipatie

In de jaren tachtig maakte Rosenbaum (1987) al duidelijk dat de burgerparticipatie op het gebied van veiligheid tegengestelde effecten zou kunnen genereren. Betrokkenheid bij wijkorganisaties leidde in zijn analyse juist tot een toename van angstgevoelens, terwijl er in controlegebieden geen verandering optrad. Ook het gevoel van weerbaarheid en sociale cohesie zou erdoor afnemen. Onbedoelde gevolgen zijn op zichzelf genomen niet bijzonder, tenzij we ervan uitgaan dat aan beleidsprogramma's strikt geformuleerde doelstellingen ten grondslag liggen die met behulp van nauwkeurig geformuleerde beleidsinterventies gerealiseerd kunnen worden. Toch wordt bij de verdere uitwerking van een initiatief veel meer nagedacht aan de precieze interventies die zouden moeten plaatsvinden dan aan de mogelijke onbedoelde gevolgen die de interventies zouden kunnen sorteren.

Rosenbaum (1987: 136) beweerde dat actief participerende burgers een vertekend beeld krijgen van potentiële dreigingen omdat buurtorganisaties problemen groter doen lijken dan ze zijn, de etnische problematiek overdrijven en het gevoel van hulpeloosheid vergroten. De experimenten in het kader van het Ford programma's in Chicago waarbij in vele wijken straatgroepen werden opgezet, gaven gelijksoortige resultaten te zien (Skogan 1990). Vergeleken met bewoners in controlegebieden rapporteerden bewoners in deze wijken hogere niveaus van sociale en fysieke wanorde. De angst voor misdaad ging in elke wijk omhoog. Met name lang wonende burgers waren van mening dat wanorde een groter probleem vormde dan vroeger.

Van Eijk (2013) constateerde meer recent nog over buurtpreventieteams in Den Haag dat participatie in deze teams leidde tot een meer genuanceerd beeld van de situatie in de buurt: veiligheidsgevoelens konden door participatie zowel verbeteren als verslechteren. De werkzaamheden die toezichthouders zoals buurtvaders en deelnemers aan buurtwachten op zich nemen, zoals mensen op straat aanspreken op hun gedrag, brengen risico's met zich mee (zie ook Van der Land 2014a). In veel straten is de 'straatstress' daarom groot, vooral in straten met veel verschillende etnische groepen. Dat zal er mede de oorzaak van zijn dat in dergelijke buurten ook niet zo snel buurtwachten ontstaan. Het probleem is niet dat burgers elkaar niet zouden kunnen of willen aanspreken; de regels en normen zijn over het algemeen wel bekend. Maar zij vinden aanspreken te riskant, te lastig of ongemakkelijk; men vreest represaille of in ruzies verzeild te raken (zie ook Spierings 2004).

Van der Land (2014a: 68-70) geeft aan dat een toegenomen gevoel van onveiligheid niet alleen voor deelnemers aan buurtpreventieteams hoeft te gelden. Bewoners die opeens geconfronteerd worden met burgers die zich zichtbaar actief inzetten voor de veiligheid, bijv. door te gaan patrouilleren, zouden de indruk kunnen krijgen dat hun buurt blijkbaar onveilig zou zijn en extra toezicht is vereist. Dat zou bij kunnen dragen aan de classificatie van de buurt als onveilig. Hij wijst er daarnaast op dat deze vorm van burgerparticipatie kan leiden tot verscherping van sociale scheidslijnen in de buurt, omdat bepaalde groepen bewoners gezien worden als minder 'goede burgers' dan de actief participerende. Die zouden zich door het optreden van een buurtwacht geprovoceerd kunnen voelen. Tot slot wijst hij op het waterbedeffect. In een aantal steden werden buurtwachten opgericht omdat dat in nabijgelegen buurten ook gebeurde. Soms werkte dat aanstekelijk op actieve bewoners die op een idee werden gebracht; soms werkte het aanstekelijk op hangjongeren of inbrekers die naar een verderop gelegen buurt

vertrokken. De genoemde mechanismen van classificatie, provocatie en verplaatsing van veiligheidsproblematiek lijken niet exclusief aan buurtwachten voorbehouden te zijn, maar zouden ook meer in het algemeen kunnen gelden.

2.7 Ter afsluiting

Met de kennis die de verschillende geraadpleegde onderzoeken ons heeft opgeleverd en die we in dit hoofdstuk hebben geprobeerd te ordenen, kunnen we ons een beeld vormen van de stand van zaken zoals die zich grofweg in het afgelopen decennia heeft gemanifesteerd. In het volgende hoofdstuk doen we verslag van ons empirisch onderzoek, zodat we dat beeld verder kunnen aanscherpen. In de afsluitende paragraaf van het volgende hoofdstuk kijken we door diezelfde 'empirische bril' naar de drie kwesties die hierboven zijn beschreven en beschouwen zo wat we in onze praktijkinventarisatie hebben aangetroffen.

Hoofdstuk 3. Actuele praktijken van burgerparticipatie in veiligheid

De vraag is of het beeld van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein dat in het vorige hoofdstuk is geschetst niet scherper kan worden gesteld. Veel van de rapporten zijn immers alweer een aantal jaren geleden opgesteld. Van sommige projecten was toen, maar ook nu, bovendien maar weinig informatie beschikbaar. Ook is het zo dat de laatste jaren het veld van de burgerparticipatie, maar ook het domein van veiligheid zelf, sterk in beweging is. De doe-democratie heeft zijn intrede gedaan (Van de Wijdeven 2012). Het kabinet heeft er zelfs een nota op gebaseerd waarin wordt gepleit voor 'overheidsparticipatie' in de burgerinitiatieven. Kranten staan vol met korte en langere berichten over de manier waarop de burger anno nu participeert. In dit hoofdstuk willen we daarom met eigen ogen zien hoe nu de vlag er bij de 'burger in veiligheid' bij hangt.

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven wat er in de literatuur bekend is over de volgende categorieën van burgerparticipatie op het gebied van veiligheid:

1. Toezicht: op basis van observatie informatie verwerven en die doorgeven aan de overheid.
2. Opsporing: op basis van gerichte informatie van de politie helpen bij opsporing van verdachte personen.
3. Zorg voor de openbare ruimte: zelf de delen van de openbare ruimte opknappen en schoonhouden.
4. Conflictbemiddeling: als onafhankelijke derden bemiddelen bij de aanpak van conflicten, zowel incidentele als voortdurende conflicten.
5. Beleidsbeïnvloeding: bijdragen aan beleidsontwikkeling, door analyse en prioritering in de aanpak van problemen.

In dit hoofdstuk doen we verslag van onze inventarisatie van voorbeelden in de praktijk. De bedoeling van dit hoofdstuk is niet om te toetsen of dat wat in het vorige hoofdstuk is opgeschreven daadwerkelijk klopt. Het gaat er in dit onderzoek immers om aan de hand van theorie en empirie praktijken van burgerparticipatie in veiligheid te inventariseren. Dit hoofdstuk biedt zo een actualisering alsmede verdieping en illustratie van de praktijken die uit de literatuur naar voren kwamen. We zijn daarvoor vanachter het bureau als het ware met een virtueel sleepnet door de Nederlandse wijken gegaan. Het resulteerde in een lijst met projecten, die in bijlage 1 is opgenomen. Die lijst is geen rechte telling van elk project dat bij ons binnenkwam. Om het overzichtelijk te maken hebben we meldingen van dezelfde soort projecten (bijv. buurtwachten) in één rij geplaatst. Om een indruk te geven: op basis van de survey konden we ruim 180 unieke projecten onderscheiden en op basis van de deskresearch bijna 90, maar daar zijn de buurtbemiddelingsprojecten niet bij opgeteld (het totaal zou dan direct meer dan verdrievoudigen). Vanzelfsprekend zit er overlap tussen de resultaten van de survey en van de deskresearch.

In het overzicht verschenen ook projecten en initiatieven waarvan in de literatuur nog geen melding is gedaan. Dat komt omdat het om relatief recente verschijnselen gaat die zich nog niet op dezelfde schaal manifesteren als de projecten uit andere categorieën. Sommige van die projecten waren goed in te delen bij onze bestaande vijf categorieën. Andere waren dat echter niet. Het zou vreemd zijn deze projecten niet op te nemen als zij wel als vormen van burgerparticipatie kunnen worden beschouwd. Daarom voegen we aan de bovenstaande vijf categorieën er nog twee toe, nl.:

6. Contactbevordering: burgers ontmoeten burgers of professionals, waardoor zij zich informeren over veiligheid en informatie met anderen kunnen delen.
7. Informatiebemiddeling: burgers verzamelen en verspreiden informatie over veiligheid.

Het bleek overigens niet altijd gemakkelijk om de projecten in te delen in één van de zeven categorieën. In veel projecten worden verschillende activiteiten gecombineerd. In dat geval keken we op welke activiteit de nadruk lag.

Uit onze vangst met het sleepnet hebben we een keuze gemaakt van projecten die we wilden bezoeken. In hoofdstuk twee hebben we aangegeven hoe we dat veldwerk hebben opgezet en uitgevoerd en op basis van welke criteria de projecten zijn gekozen. In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de betreffende interviews. We illustreren die hier en daar met citaten uit de interviewverslagen. In de bijlagen zijn van de gekozen praktijkvoorbeelden de complete verslagen opgenomen. Daarnaast verwijzen waar dat van belang is kort naar projecten die uit de inventarisatie naar voren zijn gekomen. De volgende praktijkvoorbeelden vormen de basis van dit hoofdstuk:

Toezicht

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Nachtwachten	Lopik	Surveilleren in de nacht om jong publiek bij horecagelegenheid te corrigeren op overlastgevend gedrag	Politie, gemeente, horeca, vrijwilligers
Buurtvaders	Amsterdam-West, Alkmaar, Den Bosch, Den Haag, Huizen, Lelystad, Rotterdam,	Vaders van jongeren uit de buurt bouwen een band op met jongeren op straat en corrigeren overlastgevend gedrag	Buurtbewoners, gemeente, politie, jongerenwerk
Senioren corrigeren senioren	Sliedrecht, Zwijndrecht	Ouderen attenderen potentiële slachtoffers op het marktplein op de aanwezigheid van zakkenrollers	Politie, senioren, gemeente, winkels
Leerlingen surveilleren	Utrecht Overvecht	Groepen scholieren surveilleren, met het oog op meer veiligheid en minder overlast en criminaliteit, zodat het imago van jongeren verbetert	Wijkbureau, scholen, scholieren, jongerenwerk, politie
Rolmodellen	Den Haag (Oostbroek, Rustenburg, Escamp)	Bekende jongeren en ouderen spreken anderen aan op hun gedrag	Burgers, politie, gemeente

Opsporing

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
SMS Alert Molenwijk	Amsterdam Molenwijk	Bewoners en professionals delen onderling informatie en melden incidenten via sms om alertheid te verhogen en veiligheid en leefbaarheid te vergroten	Politie, buurtbewoners, winkeliers, gemeente, straatcoaches
Burgerrechercheurs	Gooi en Vechtstreek	Burgers gaan brandstichting tegen en helpen bij opsporing daders	Politie, burgers, buurtpreventie-verenigingen
Bel je burens	Rhenen	Buren en professionals houden elkaar onderling via ICT op de hoogte van ongeregelde zaken of	Bewoners, politie, gemeente

		verdachte situaties en kunnen naar aanleiding daarvan polshoogte nemen	
Overval-app	Heerlen, Maastricht Kerkrade, Roermond, Venray, Weert	Burgers (bewoners, winkeliers) delen informatie over signalement van overvaller	Stadswerken Min Ven J, gemeente ondernemers
Whatsapp groep	Ede, Hoorn, Utrecht	Bewoners, politie en gemeente signaleren en delen verdachte situaties in woonomgeving (vooral m.b.t. inbraken) via Whatsapp	Burgers, politie, gemeente

Zorg voor de openbare ruimte

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Pandenoffensief	Amsterdam	Bewoners letten op elkaar en op de omgeving (bijv. portieken, opslagboxen) en melden incidenten. Corporaties verbeteren de gebouwen en directe omgeving. Doel is het verminderen van inbraken, vergroten samenwerking en vergroten meldingsbereidheid en eigenaarschap bewoners	Politie, gemeente, bewoners, woningcorporaties

Conflictbemiddeling

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Buurtbemiddeling	Door heel Nederland	Getrainde vrijwilligers bemiddelen in conflicten tussen burens gericht op herstel van de relatie en vergroten zelfredzaamheid	Vrijwilligers van Buurtbemiddeling en coördinatoren

Beleidsbeïnvloeding

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Veilige en Leefbare Buurten	Venray	Partijen werken op andere manier samen; zijn beter herkenbaar en zichtbaar in de wijk	Burgers, gemeente, politie, welzijn en zorg
Burgerpanel	Boekel	Partijen voeren drie keer per jaar overleg	Burgers, gemeente, politie
Buurt Bestuurt	O.a. in buurten in Albrandswaard, Alphen a/d Rijn, Barendrecht, Binnenmaas, Den Haag, Dordrecht, Hendrik Ido Ambacht, Oud-Beijerland, Rotterdam (twaalf deelgemeenten), Rijswijk, Sliedrecht, Soest, Tilburg, Zoetermeer. (Soms gaat het nog om pilots)	Politie en buurtbewoners overleggen over prioriteiten gericht op verbeteren veiligheid en leefbaarheid	Buurtbewoners en politie
Buurtpreventie Breda	Breda	Gemeente attendeert bewoners op hun eigen verantwoordelijkheid en laat hen zelf actie ondernemen (behalve door te patrouilleren)	Straatcontactpersonen (bewoners), politie, gemeente, welzijnswerk

Contactbevordering

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Politiekids	Den Haag	Kinderen gaan een dag de politie helpen met verkeersveiligheid, geven bewoners en verkeersdeelnemers informatie om	Politie, scholen, gemeente, ouders, Stichting Jeugdwerk

		hen bewuster te maken van verkeerveiligheid; kinderen maken op jonge leeftijd positief kennis met de politie	
--	--	--	--

Informatiebemiddeling

Project	Plaats	Activiteiten	Betrokken partijen
Geen project geselecteerd, maar gebruik gemaakt van gegevens uit survey en deskresearch			

3.1 Voorbeelden van toezicht

In het vorige hoofdstuk zagen we dat burgertoezicht in steeds meer buurten en de dorpen plaatsvindt. Politie en gemeente stellen in sommige gevallen terughoudend naar deze initiatieven op, maar zijn steeds vaker ook zelf actief bij het opstarten.

Doelstellingen

Burgertoezicht in de buurt is gericht op een combinatie van het verbeteren van het terugdringen van overlast en criminaliteit, het verbeteren van de veiligheid in buurt en het vergroten van het gevoel van veiligheid. Buurtwachten kenmerken zich bijv. door een actieve aanpak van toezicht, waarbij groepjes bewoners in de wijk gaan patrouilleren. Verspreid door het land schieten ze als paddenstoelen uit de grond. Voor een groot deel gaat het die surveillerende burgers om preventieve actie om de leefbaarheid en veiligheid in het algemeen op peil te houden. Bij een ander groot deel wordt de aanleiding gevormd door twee hoofdzaken: de bestrijding van overlast, vooral veroorzaakt door jeugd, en het voorkomen van woninginbraken.

Soms is er sprake van een neerwaartse spiraal van verloedering waarin een wijk terecht is gekomen die om een eigenzinnige aanpak vraagt. Maar het kan ook gaan om verhoudingsgewijs kleinere delicten, zoals zakkenrollers op het marktplein ('Senioren corrigeren senioren' in Sliedrecht), of om meer incidentele situaties op specifieke momenten waarvoor een oplossing moet worden gezocht, bijv. het geweld rondom de nieuwjaarsvuren in Den Haag ('Rolmodellen'). Soms is de doelstelling gericht op overlast tijdens specifieke momenten, zoals in de weekenden of tijdens feestdagen in de winter (Donkere Dagen Offensief) en in de zomerperiode ('Zomeroverlast' op Terschelling). Bij Nachtwachten in Lopik bijv. richt het toezicht zich op de uitgaansjeugd:

Het project is gestart naar aanleiding van aanhoudende grote overlast van de plaatselijke discotheek. Jongeren brachten vernielingen aan in de woonwijken rond het centrum. Auto's en tuinen werden vernield. Spontaan zijn acht jaar geleden de bewoners uit een paar straten die de overlast beu waren (...) 's nachts op wacht gaan staan. (Nachtwachten, Lopik)

De doelstellingen van deze projecten zijn vaak niet enkelvoudig, maar worden gecombineerd, zoals bij Beware Watch Out in Amsterdam, waar jongeren worden ingezet om te surveilleren om hen zo een gevoel van verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte bij te brengen. Door het project 'Leerlingen surveilleren' bijv. moet niet alleen de overlast van scholieren worden teruggebracht, maar leren de toezichthoudende jongeren, per definitie afkomstig uit het buitenland, door hun bijzondere rol ook over normen en waarden die in Nederland belangrijk worden gevonden. De initiatiefnemer van dat project

is sinds 2004 jongerenwerker in de wijk en hoorde van buurtbewoners verhalen over overlast van jongeren., zoals vernieling, drankmisbruik, openbare vrijpartijen en het bedreigen van buurtbewoners.

Doel van het project is om samen met de leerlingen de overlast terug te brengen. Daarnaast is het er op gericht het zelfbewustzijn van leerlingen te vergroten. (...) Voorafgaand aan het surveilleren hebben de leerlingen o.a. een sociale vaardigheidstraining gevolgd. Zij leren over normen en waarden in Nederland, reageren op agressie en geweld, conflictvermijding en het signaleren van onveilige situaties. (Jongeren surveilleren, Utrecht)

Bij Buurtvaders in Lelystad vormde het gevoel van onveiligheid dat rondhangende Marokkaanse jongeren andere bewoners bezorgden en het beeld dat daardoor over de Marokkaanse gemeenschap ontstond de directe aanleiding voor hun participatie:

Buurtvaders Lelystad is opgericht om de kloof tussen (Marokkaanse) jongeren en buurtbewoners te verkleinen en overlast en vandalisme terug te dringen. (...) De Marokkaanse gemeenschap zelf wilde niet dat de reputatie van Marokkaanse jongeren in de buurt zou verslechteren. (Buurtvaders, Lelystad)

In de loop van de jaren, onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, is de doelstelling van dit projecten overigens verschoven en verbreed. De buurtvaders willen met hun project jongeren een betere kans geven op de arbeidsmarkt en discriminatie van de jongeren tegengaan. De doelstelling strekt zich nu uit tot verbetering van de integratie van Marokkaanse jongeren in de samenleving.

Werkingsprincipe

Het werkzame principe van burgertoezicht bestaat hoofdzakelijk uit twee componenten: de aanvullende informatie die toezicht oplevert t.o.v. informatie die bij politie en gemeente bekend is, en op familiariteit en vertrouwen gebaseerde interventies die bij zouden moeten dragen aan veiligheid in de openbare ruimte. Politiefunctionarissen zijn vaak positief over burgertoezicht vanwege de extra 'ogen en oren' die het toezicht op een gebied kunnen versterken. Die extra zintuigen, van buurtbewoners, krantenbezorgers (zoals in Sluis) of hondenbezitters (de 'Waaks' projecten) signaleren situaties die de politie alleen nooit zou kunnen signaleren. Ook beschikken bewoners over specifieke lokale informatie die van nut kan zijn om de toezichtsfunctie beter te kunnen vervullen. Wanneer het toezicht verder strekt en er ook interventies plaatsvinden is de politie er alert op dat die het eigen politiewerk niet in de wielen rijdt. Dat interventies van bewoners in de openbare ruimte nuttig kunnen zijn is gebaseerd op de gedachte dat familiariteit tussen aanspreker en aangesprokene de mogelijke impact van de interventie ondersteunt. De politie zou daarentegen eerder op weerstand stuiten als zij 's nachts aangeschoten jongeren moet corrigeren of in contact wil zijn met Marokkaanse jongeren op straat. Enkele toezichtsprojecten maken bewust gebruik van de onderlinge familiariteit tussen bewoners, zodat er – in termen van Van Caem – 'relationeel toezicht' plaatsvindt, gebaseerd op sterke informele relaties.

Zo worden in Den Haag bekenden uit de wijk inzetten om jongeren op overlast aan te spreken. Sleutelfiguren uit een wijk zoeken in hun netwerken (religieuze organisaties, sportorganisaties, winkeliers, ondernemers en bewoners) naar geschikte toezichthouders voor de openbare ruimte. De bedoeling is dat de deelnemers toezicht houden en jongeren aanspreken op hun gedrag. Het project onderscheidt zich met het toezicht van de buurtvaders van de meeste toezichtsprojecten doordat de effectiviteit van het toezicht berust op de familiariteit tussen de burgertoezichthouders en de jongeren op wie zij zich richten:

Vaders leggen contact met hangjongeren door begrip te tonen. Wat vooral goed werkt is als een aantal 'rolmodellen' zich bij de buurtvaders aansluiten die als succesvol worden beschouwd door de gemeenschap. Dat helpt ook om te laten zien dat de buurtvaders geen verlengstuk zijn van de politie. (Buurtvaders, Lelystad)

Een mildere vorm van relationeel toezicht treffen we in Lopik aan, waar een team van bewoners specifiek is gericht op het beperken van overlast van uitgaansjeugd voor de woonomgeving bij de discotheek. De leden van Nachtwachten kennen de jongeren uit het dorp. Een aantal van hen zijn ouders van de jongeren. Het sterk op interventie gerichte toezicht is gebaseerd op de sociale relatie die de leden hebben met de jongeren. Tijdens uitgaansavonden, viermaal per maand, surveilleren ze 's nachts in de omgeving van de discotheek:

Ze spreken jongeren aan, houden de groepsdynamiek in de gaten en begeleiden jongeren naar huis. Bij lastige groepen fietsen ze een stuk mee en houden de jongeren aan de praat zodat ze geen vervelende dingen gaan doen. Bij (dreigende) calamiteiten zoeken ze contact met de politie. (Nachtwachten, Lopik)

Aanpak

Over de wijze waarop burgertoezichtprojecten zijn georganiseerd valt moeilijk iets algemeen te zeggen. Er zijn strak en formeel georganiseerde projecten, maar ook die naar ieders tevredenheid heel losjes zijn georganiseerd, zoals veel buurtwachten en de Nachtwachten in Lopik, waar specifiek toezicht op de uitvoering van het project en een eindverantwoordelijke partij ook niet echt is aan te wijzen. Desondanks is er wel goed nagedacht over de precieze aanpak van jongeren tijdens de rondes:

De nachtwachten surveilleren in de 'buitenring' van de discotheek. De beveiligers van de disco zijn tot 100 meter van het pand verantwoordelijk. In de directe ring daaromheen surveilleert sinds een aantal jaar de politie en daarbuiten zijn de nachtwachten actief. De politie is altijd met twee personen aanwezig tijdens uitgaansavonden en bij calamiteiten kan er snel versterking worden opgeroepen. Burgers mogen mensen aanhouden en vervolgens de politie inschakelen. Ze mogen iemand zolang 'stevig vasthouden'. (Nachtwachten, Lopik)

Bij het project Rolmodellen in Den Haag is een operationeel coördinator actief om de wijkagenten te coachen bij het activeren van hun informele netwerken, omdat daarvan zoveel afhangt. Vooral de wijkagent is belangrijk, omdat hij goed zicht kan ontwikkelen op geschikte rolmodellen. Dat vraagt onder andere om continuïteit in de persoon van de wijkagent, zodat zij kennen en gekend worden. Wisselingen belemmeren de opbouw van lokale netwerken.

De projecten die voor dit onderzoek zijn bestudeerd ondersteunen het beeld van Van der Land (2014) dat, gemeente en politie steeds meer faciliterend optreden, waarbij sommige projecten zich kenmerken door wat meer sturing door een actieve wijkagent of een gemeentelijke coördinerende functionaris en een enkel project door vrijwel volledige autonomie van bewoners. Vaak zijn bewoners door de jaren heen wisselend actief in informele verbanden. Zij schuiven zichzelf naar voren of worden door een formele instantie benaderd. Zo zijn er buurtpreventieteams die activiteiten uit andere soorten burgerparticipatie incorporeren. De deelnemers aan Nachtwachten bijv. worden ook door de politie gevraagd om te assisteren bij snelheidscontroles. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Professionals en politici zijn op zoek naar 'ankerpunten' in de wijk waaraan zij hun ideeën en plannen kunnen toetsen. Vaak zijn dat de bewoners die wel als de participatie-elite wordt aangeduid. Die bewoners beperken zich niet tot een categorie van

activiteiten, maar doen wat zij kunnen en nodig achten om aan de veiligheid bij te dragen. Zij doen ook aan beleidsontwikkeling of geven voorlichting over inbraakpreventie. Van een echte organisatie in de zin dat een vaste groep bewoners elkaar aan een vastomlijnd doel werkt is echter geen sprake. Er is veeleer sprake van flexibele netwerken, die dan weer door de ene bewoner, dan weer door een andere worden getrokken of waarvan politie of gemeente de regie naar zich toetrekt.

Problemen

In sommige gevallen neemt een gemeente of politie het initiatief en probeert de betreffende functionaris zorgvuldig een diverse samengestelde groep bewoners te verzamelen om het toezicht uit te oefenen. In de meeste gevallen echter ontstaat een groep deelnemers veel spontaner en betreft de initiatiefnemer eerst de leden uit zijn eigen sociale netwerk. De mate waarin het team een afspiegeling vormt van de lokale bevolking is daarmee in hoge mate afhankelijk van de insteek van de initiatiefnemer en de partijen met wie het initiatief verder wordt uitgebouwd. Dat een team selectief is samengesteld hoeft geen representatieprobleem te zijn als men er goed in slaagt het algemeen belang van een buurt voor ogen te houden. Een ander probleem is dat burgerparticipanten op weerstand kunnen stuiten bij hun activiteiten in de buurt, bijv. als die zich te eenzijdig richten op bepaalde groepen bewoners. De coördinator van de Nachtwachten in Lopik kreeg van sommige dorpsbewoners te horen dat ze bang waren voor represailles, zoals stenen door de ruit of vernielingen aan de tuin. Die vrees bleek echter ongegrond.

Ondanks hun pogingen om overlast van Marokkaanse jongeren te beperken door het opbouwen van een onderlinge vertrouwensrelatie en begrip te tonen voor hun slechte sociaaleconomische situatie, hebben de interventies van de Buurtvaders in Lelystad er niet toe geleid dat de kloof tussen de Marokkaanse gemeenschap en autochtone Nederlanders is verminderd. Ondanks positieve resultaten zijn de contacten tussen Marokkanen en Nederlanders in de buurt volgens de respondenten van de Buurtvaders nog steeds niet goed. Het probleem dat zich hier o.a. voordoet is dat kwesties worden geadresseerd die moeilijk door een burgerparticipatieproject kunnen worden opgelost. De Buurtvaders geven aan dat hun project zich in de loop van de tijd steeds minder is gaan richten op het beperken van overlast, maar meer op de dieper liggende oorzaken, zoals de structurele discriminatie van Marokkaanse jongeren en het probleem van hun integratie in de samenleving. Zij willen de jongeren motiveren om ondanks deze problemen door te zetten en een diploma te halen.

Een laatste probleem dat wij tegenkwamen bij de toezichtprojecten, maar dat niet uniek genoemd kan worden voor alleen deze categorie van burgerparticipatie, is dat van de continuïteit van individuele actoren, zowel bij bewoners als bij professionals. Wijkagent. Dat komt omdat sommige projecten sterk leunen op de sociale netwerken van sleutelfiguren in de wijk. Bij een project als Rolmodellen in Den Haag bijv. draait het echt om die netwerken. Wanneer de toegankelijkheid van die netwerken wegvalt wordt het project zelf ook direct kwetsbaar. In Den Haag was bovendien vooral de persoonlijke inzet van de wijkagent die het project startte van groot belang.

Opbrengsten

Overwegend rapporteren de respondenten van onze praktijkvoorbeelden positief tot zeer positief over wat hun projecten teweegbrengen. In de opzet van dit onderzoek was niet opgenomen om de projecten te gaan evalueren, dus de inschatting van mogelijke opbrengsten moet gebeuren met behulp van zelfrapportage van direct betrokkenen, in combinatie met ons verworven inzicht in het werkingsprincipe achter het project, de context waarbinnen dit principe wordt toegepast en eventuele eerder verrichte evaluaties. Zoals uit het vorige hoofdstuk al bleek bestaan er geen evaluaties waarin een samenhang kon worden vastgesteld tussen een participatieproject en veiligheid. Wel wijst de

literatuur op de mogelijke positieve impact van rolmodellen. De inzet van rolmodellen bij projecten met jongeren, maar ook bij bijzondere evenementen (zoals Oud & Nieuw in Den Haag) en het enthousiasme waarmee direct betrokkenen daarover praten doet vermoeden dat de inzet tot positieve resultaten leidt. In Den Haag is het gelijknamige project in 2010 beloond met de prestigieuze Hein Roethofprijs.

Van kleinschalige projecten is misschien makkelijker de combinatie van factoren vast te stellen die tot succes leiden. Bij het seniorenproject tegen zakkenrollers in Sliedrecht komen een paar van die succesfactoren duidelijk naar voren: 1) een deskundige en bevlogen aanjager 2) een ondersteunend sociaal netwerk (in dit geval ingebed in een hecht dorpsleven) 3) een heldere, haalbare doelstelling en 4) continuïteit in de betrokkenheid:

Vrijwilligers en politieagent zijn zeer enthousiast over dit project en stellen dat het bijzonder effectief is in Sliedrecht. Het zakkenrollen is volgens hen met 100 procent teruggebracht: al een aantal jaar komt het tijdens marktdagen niet meer voor. De zakkenrollers zijn vaak mensen van buiten het dorp die direct worden herkend. Door in de buurt te blijven jagen de senioren deze mensen weg. De verklaring van het succes is volgens de wijkagent vooral gelegen in zijn communicatie met de senioren. Hij stimuleert ze, geeft ze tijd en aandacht en dat wordt gewaardeerd. Hij houdt de groep draaiende. Een ander aspect is de goede sfeer: mensen hebben het leuk samen. Ze worden gewaardeerd door het marktpubliek. Verder stelt hij dat het christelijke karakter van het dorp meespeelt. De helft van de senioren is christelijk en dat zet volgens hem aan tot extra betrokkenheid en plichtsbesef om wat voor de gemeenschap te doen. Mensen kennen elkaar ook via andere sociale verbanden zoals kerk en kerkelijke verenigingen. Ook in het feit dat Sliedrecht een dorp met weinig verloop is, speelt volgens de respondenten een belangrijke rol. Bij veel andere dorpen in de buurt komt een dergelijk initiatief waarschijnlijk moeilijker van de grond. Ook de beperkte schaal, het marktgebied, wordt als verklarende factor gezien. (Senioren corrigeren senioren, Sliedrecht)

3.2 Voorbeelden van opsporing

Bij opsporing in enge zin zouden burgers alleen moeten handelen op basis van een strafbaar feit dat door een of meerdere individuen is gepleegd. Dat is bijv. het geval bij klassieke opsporingsprojecten als Opsporing Verzocht. In de projecten die wij zijn tegengekomen handelen burgers daarnaast vaak ook op basis van personen die zich verdacht gedragen en – voor zover dan bekend - nog geen strafbaar feit hebben gepleegd. Zij zijn m.a.w. niet verdacht in de juridische betekenis. In de praktijk lopen daarmee in veel buurten toezichts- en opsporingstaken in de burgerparticipatie door elkaar heen. Een buurtwacht bijv. die in principe puur preventief surveilleert kan van de politie of van andere bewoners aanwijzingen meekrijgen om extra aandacht te besteden aan bepaalde kenmerken (van bepaalde buitenlandse kentekens tot een precies signalement). Het onderscheid is daarom soms moeilijk te maken. De Whatsapp-groep Ede-West en SMS Alert in Amsterdam verenigen beide functies en hadden daarom ook als een project onder de categorie toezicht geschaard kunnen worden.

Doelstellingen

Het doel van burgerparticipatie bij opsporing in enge zin, zoals bij het programma Opsporing Verzocht, is eenvoudigweg bij te dragen aan de mogelijke opsporing van verdachte personen. In die zin is het project Overvalapp in Venray een strikt opsporingsproject. Het doel van de app is er aan bij te dragen dat andere ondernemers en bewoners na een overval snel worden geïnformeerd, zodat een goed signalement van de verdachte en een vluchtspoor kan worden opgesteld. De pakkans kan daardoor aanmerkelijk vergroot worden.

Zoals we hiervoor echter al opmerkten kunnen de repressieve werking van opsporing en de preventieve werking toezicht in elkaar overlopen. Het doel van alertering van verdachte situaties met behulp van (oude en nieuwe) technologie als telefoon, Whatsappgroepen en SMS is dan ook niet louter gericht op opsporing, maar is ook preventief gericht op het activeren van informele sociale controle onder bewoners. De bedoeling van het project Bel je Buren in Rhenen bijv. is dan ook dat mensen buiten polshoogte gaan nemen als er van een verdachte situatie sprake is, zodat het aantal inbraken afneemt.

Zo werden ook de burgerrechercheurs die naar aanleiding van de golf van brandstichtingen aan (o.a.) woningen in Blaricum en Laren nauw betrokken werden bij het rechercheonderzoeksteam gevraagd om actief uit te kijken naar verdachte situaties. Hun motivatie om dat te doen was groot vanwege de eenduidige doelstelling: de brandstichtingen stoppen.

Het grote aantal branden, dat begon met brandstichting aan containers en later hele woningen en rieten kappen van woningen in vlammen deed opgaan, vormden aanleiding voor de politie om er een rechteam op te zetten dat verbinding zocht met burgers. Dat burgers massaal meededen (op de informatieavond kwamen ruim 400 burgers af) komt omdat woningbranden een enorme maatschappelijke en persoonlijke impact hebben op mensen. Daardoor zijn ze heel gemotiveerd om te helpen bij het oplossen van deze branden. (Burgerrechercheurs, Gooi en Vechtstreek)

Er hoeft echter niet perse een concrete aanleiding in de directe woonomgeving te zijn om actief te worden, zoals in Ede, waar het op verschillende plekken in de stad rumoerig is en zich regelmatig incidenten voordoen. De initiatoren van de Whatsappgroep Ede-West werden vooral aangestoken door succes dat elders in de stad werd geboekt. De politie volgde de wens van de bewoners. Deelnemers aan de app signaleren verdachte situaties en melden die via de app. De Whatsappgroep kent nu ongeveer 300 deelnemers, verdeeld over zeven deelwijken van Ede-West.

Werkingprincipe

Opsporingsprojecten gaan uit van het principe dat het verzamelen en delen van informatie over verdachte personen of situaties bijdraagt aan de opsporingstaak van politie en justitie. Een mooi voorbeeld daarvan is de Overvallapp die in Venray is ontwikkeld:

Burgers kunnen zich aansluiten om meldingen te ontvangen. Zij kunnen niet zelf melden, maar wel meekijken met de ondernemers en dus ook meehelpen signalement te verzamelen. Hun informatie sturen ze door naar de particuliere organisatie Together Safe. Die neemt contact op met de politie als informatie bij hen is binnengekomen. De politie krijgt dan toegang tot de server van Together Safe. De politie is ook aangesloten als ontvanger van appberichten. (Overvallapp, Venray)

Bij lokale projecten kan dat principe van snelle informatieuitwisseling worden versterkt als bewoners elkaar ook op een andere manier dan via een virtueel netwerk kennen, zoals in de Amsterdamse Molenwijk:

Het verschil tussen het project SMS Alert met de algemene politieapp of met andere apps is dat er hier sprake is van een netwerk van buurtbewoners en politie dat op meer berust dan virtueel contact. De onderlinge verstandhouding is goed en vormde de basis voor het huidige sms-netwerk, niet andersom. (SMS Alert Molenwijk, Amsterdam)

Andersom zou je kunnen stellen dat een bestaand sociaal netwerk nog meer kan 'renderen' als er gebruik kan worden gemaakt van moderne technologie, zoals een lokale initiatiefnemer in Rhenen dat voor ogen had:

*Bel je burens is een online platform dat mensen in staat stelt contact te onderhouden over opvallende zaken/personen in de buurt. Het heeft een website en app, waarin mensen berichten kunnen plaatsen als ze iets opvallends zien. Het systeem geeft aan wie er op dat moment in de buurt zijn en geeft die personen een berichtje door. (Bel je burens, Rhenen)*⁶

De werking van het principe hangt bij opsporing sterker af van de wijze waarop de politie zich tot een project verhoudt dan in de andere categorieën. Het activeren van een lokaal sociaal netwerk gebeurde in het project Burgerrechercheurs in combinatie met een intensieve nauwe samenwerking tussen burgers en de politie. De 250 betrokken burgerrechercheurs werden nauw betrokken en bij het politieonderzoek naar de lokale brandstichtingen door goed op de hoogte te worden gehouden van vorderingen in het onderzoek (wekelijks of tweewekelijks via e-mail). Ook werd hen om informatie gevraagd, naar aanleiding waarvan ze extra goed opletten en opvallende zaken, personen, gebeurtenissen aan het onderzoeksteam melden. Het directe contact met burgers en de transparantie van het onderzoeksteam vormde de succesfactor van het project. Het bracht de politie dichtbij de burgers zodat die beter begrepen wat het onderzoeksteam deed. Het hielp in dit geval wel dat het project zich afspeelde in een relatief kleine gemeenschap (een paar duizend mensen tellend dorp), waar grote betrokkenheid bestond bij een urgent probleem.

Aanpak

De wijze waarop de opsporingsprojecten die we hebben gevonden zijn opgezet is heel verschillend, maar een constante is de hoge graad van organisatie. Burgernet en M (Meld misdaad anoniem) betreffen grootschalige professioneel opgezette projecten, waarbij elke burger zich kan aansluiten of gebruik van kan maken. Bij de lokale, buurtgebonden projecten gaat het om burgers die elkaar vaak met behulp van een medium, zoals telefoon (Bel je Burens), sms (SMS Netwerk Molendijk), e-mail (emailnetwerk Rozendaal) of een app (Overvalapp) informeren over verdachte personen of situaties. Het Amsterdamse SMS project kenmerkt zich, meer dan andere veiligheidsprojecten in buurten, door haar hoge organisatiegraad. Die organisatie is o.a. nodig om lijn te krijgen in de brede vertegenwoordiging van partijen die bij het project zijn aangesloten en die dus meldingen kunnen doorgeven van verdachte situaties. Het gaat naast bewoners en politie om woningcorporaties De Alliantie en De Haard, de groenvoorziening, stichting DOK, Comiwell, milieuhandhaving, straatcoaches, TNT Post, Winkeliersvereniging Molenwijk, Streetcornerwork en Stadsdeel Noord Amsterdam. Ook deelnemende burgers dienen zich in het project op een bepaalde manier te gedragen. Daarover zijn in het project strikte afspraken zijn gemaakt:

Het project is heel plat georganiseerd. De oprichters vinden het belangrijk dat alle bewoners op gelijke voet staan en bewoners elkaar niet kunnen uitsluiten van informatie. (...) Elke burger kan zich in principe bij het project aansluiten.

Meer dan bij de andere categorieën zijn bij opsporingsactiviteiten strakke procedures dus van belang. Dat blijkt o.a. uit de procedure:

⁶ De pilot van dit project heeft uiteindelijk niet geresulteerd in definitieve implementatie.

Potentiële leden worden eerst voorgelegd aan woningcorporatie en politie om zo geen potentiële daders in het netwerk te krijgen. Vervolgens kunnen leden zich gedurende één week nog uitspreken over het nieuwe lid: als er een stem tegen komt wordt het lidmaatschap niet gegeven. Dit omdat vertrouwen onderling cruciaal is. (SMS Alert Molenwijk, Amsterdam)

In hetzelfde SMS Alert project komt dat tot slot ook tot uiting in de strikte tweedeling die is gemaakt in de bevoegdheden waarover deelnemers kunnen beschikken. Er is een eerste en tweede ring van deelnemers opgezet. De eerste ring (30 personen) is actief betrokken bij het flyeren, de nieuwsbrief en de maandelijkse meeting met de samenwerkingspartners. Ook houden zij actief toezicht in de wijk. Deelnemers aan de tweede ring (70 personen) houden passief toezicht en kunnen alleen anoniem sms-berichten sturen.

Opbrengsten

Zoals bij zoveel burgerparticipatie zijn ook de deelnemers aan opsporingsprojecten positief over wat zij gezamenlijk bewerkstelligen. Dat gaat niet lang niet altijd over de geformuleerde doelstellingen of andere 'operationele' doelen. Het gaat niet in het minst om wat het met de betrokken burgers zelf doet. In het SMS project bijv. zijn burgers met een andere bril naar hun omgeving gaan kijken: ze zijn alerter, bewust, zelfverzekerd en ook trots op het succes.

Ook de politie lijkt zich over het algemeen positief te uit te laten over opsporingsprojecten waarbij burgers betrokken zijn. Informatie van burgers die bijdraagt aan een snelle en succesvolle opsporing wordt tegenwoordig zo belangrijk gevonden dat met veel sympathie naar de betreffende projecten wordt gekeken. In het Burgerrechercheursproject in Blaricum en Laren zijn goede ervaringen opgedaan met de inbreng van burgers:

De teamchef van de districtsrecherche noemt dit project zeker succesvol. De brandstichter die verantwoordelijk was voor de vele brandstichtingen is opgepakt, mede doordat burgers de politie op het juiste spoor had gebracht. Bovendien is er veel onrust in het dorp weggenomen door deze benadering van de politie. Voor burgers werd duidelijk hoe serieus de politie dit nam en ze werden nog voor de media op de hoogte gebracht van vorderingen van de politie. (...) Door het project is het vertrouwen in de politie erg toegenomen. 'We kunnen er niet meer stuk', aldus de teamchef. (Burgerrechercheurs, Gooi en Vechtstreek)

Dit project illustreert duidelijk wat we in het voorgaande hoofdstuk constateerden. Projecten als deze kunnen mogelijk bijdragen aan de opsporing, maar minstens zo belangrijk zijn de positieve neveneffecten. Preventie door afschrikking is er daar één van. Het opsporingsproject in Venray laat zien dat niet alleen de activiteiten binnen het project, maar ook de groeiende bekendheid op zichzelf bijdraagt aan de preventieve werking:

Bedrijven maken er ook melding van in hun winkel dat ze bij de overval app zijn aangesloten. Dat schrikt mogelijk af, stelt hij. (Overvalapp, Venray)

Die preventieve werking doet zich ook voor bij de Whatsappgroep Ede-West en lijkt er voor te zorgen dat de inbraken waartegen werd gestreden nu elders worden gepleegd. De wijkagent geeft aan dat inbrekers uit Ede tegenwoordig in Drachten worden gesignaleerd. Het 'waterbedeffect' treedt op. Er doet zich daarbij bovendien nóg het onbedoeld positieve effect voor dat door de signaleringen de politie meer greep krijgt op personen die nog een straf of boete uit hebben staan.

Problemen

Hiervoor stelden we al dat burgerparticipatie in de opsporing aan striktere regels is onderworpen dan in de andere categorieën. Er kan dus een probleem ontstaan als zaken niet goed worden geregeld of als daarin toch iets fout gaat, bijv. in de selectie van burgers die deel mogen nemen of als er misbruik wordt gemaakt van de informatie die de politie met burgers deelt. De politie houdt graag de controle over de wijze waarop burgers bijdragen aan opsporing. Dat doet ze o.a. door vast te houden aan de eigen beproefde methoden. Als een initiatief onvoldoende aansluit bij bestaande politiepraktijken zal zij dat als een probleem ervaren, zoals kan worden geïllustreerd met de houding van de politie tegenover het project Bel je bureaus in Rhenen:

De politie is zeer afstandelijk over dit project. Zij ervaart het volgens de initiatiefnemer als hinderlijk dat ze naast bestaande sociale media nóg een platform moet bijhouden waarop burgers meldingen kunnen doen. Dat maakt de politie niet enthousiast. Het schept immers verwachtingen als de politie een platform in de gaten houdt en burgers daarvan op de hoogte zijn. (Bel je bureaus, Rhenen)

Afhankelijk van strategische overwegingen over waarde en nut van burgerparticipatie voor de politie kan daarnaast de inzet van extra politiecapaciteit vanwege de burgerparticipatie worden gezien als een probleem. Sommige projecten dragen immers niet bij aan een verminderde aanspraak op politiecapaciteit, maar kunnen andere baten hebben die de politie of andere partijen, direct of indirect, ten goede komen. Zo wordt over het project Burgerrechercheurs positief gedacht, maar wel met een kanttekening:

De nieuwe vorm van samenwerken bracht echter voor de politie mee dat ze extra capaciteit moest inzetten om de vele meldingen van informatie van burgers te verwerken. Het onderzoeksteam beantwoordde immers elke melding van de burgerrechercheurs snel en nauwgezet. Het project kost afgezien van extra politiecapaciteit geen extra geld. (Burgerrechercheurs, Gooi en Vechtstreek)

3.3 Voorbeelden van zorg voor de openbare ruimte

Onder deze categorie vallen projecten en initiatieven die veelal onder de noemer leefbaarheidsprojecten vallen. Voor zover een heldere definitie van leefbaarheid mogelijk is zijn daarbinnen wel degelijk projecten te onderscheiden die direct met veiligheid te maken hebben. De gedachte is dat fysieke ingrepen het gedrag van mensen in de openbare ruimte kan beïnvloeden. Projecten ter verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte en nieuwe initiatieven zoals bewonersbudgetten dragen zo via aanpassing van de openbare ruimte een steentje bij aan veiligheid.

Doelstellingen

In tal van steden wordt aan de hand van verschillende projecten de openbare ruimte heringericht en verfraaid, om zo de leefbaarheid en in bepaalde gevallen ook expliciet de veiligheid te vergroten. Dat laatste is vooral het geval als er veiligheidsvergroten maatregelen kunnen worden genomen in de openbare ruimte, bijv. het knippen van heggen of het aanbrengen van verlichting, maar ook het opruimen en schoonhouden van stoep en straat. In de Amsterdamse Indische Buurt bijv. streeft de gemeente er naar bewoners zo ver te krijgen dat zij veel actiever zelf hun directe woonomgeving in de gaten houden en veiliger maken. Het doel is om inbraken en overlast terug te dringen door buurtbewoners zelf meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun de veiligheid in

hun woonomgeving: van het opruimen van zwerfvuil, het beter beveiligen van de woning tot het aanspreken van rondhangende jeugd.

Aanpak

De aanpak van het project in de Indische Buurt kenmerkt zich door bewuste activering van burgers door de gemeente. De aanpak berust er op een directe transfer van verantwoordelijkheid van overheid naar bewoners. Daarin slaagt ze vooralsnog niet. Dat heeft te maken met de moeilijkheid die in het vorige hoofdstuk is beschreven om bewoners te vinden die zich actief met hun wijk willen bemoeien.

Werkingprincipe

Het idee van veel projecten in deze categorie is dat door burgers te betrekken bij verbeteringen in de openbare ruimte, hun gevoel van verantwoordelijkheid toeneemt voor de staat waarin de openbare ruimte verkeert en hoe de openbare ruimte wordt gebruikt. Zorg voor de openbare ruimte is van belang omdat een inbreuk daarop reacties van anderen zal uitlokken. Andersom kan een openbare ruimte die niet schoon en heel is worden opgevat als een signaal dat sociale controle ontbreekt en alles er is toegestaan, ook crimineel of overlastgevend gedrag. Het praktijkvoorbeeld van het Pandenoffensief is niet representatief voor alle projecten die gericht zijn op de openbare ruimte, maar laat in dit specifieke geval wel zien hoeveel moeite het kan kosten om het principe van activering en delen van verantwoordelijkheid met bewoners door de gemeente in praktijk te brengen. De gemeente probeert in dit project de participatie van bewoners te faciliteren en aan te jagen door tuinbijeenkomsten te organiseren, cursussen aan te bieden over zelfredzaamheid op straat (bedoeld om hangjongeren aan te spreken) en activiteiten m.b.t. inbraakpreventie te organiseren.

Een probleem met deze opzet lijkt te zijn dat niet direct duidelijk is hoe deze drie lijnen moeten bijdragen aan de veiligheid rondom de woningen. Maar belangrijker nog is het feit dat, om deze principes te laten slagen, er aan de randvoorwaarde moet worden voldaan dat bewoners enig vertrouwen hebben in de overheid. En daar lijkt het daar niet op. De click ontbreekt:

Er zijn verschillende activiteiten georganiseerd maar de gemeente heeft nog geen snaar kunnen raken waardoor er onder burgers draagvlak ontstaat voor het project. Uit statistieken blijkt dat de wijk in de afgelopen jaren veiliger is geworden, maar de bewoners voelen zich minder veilig dan voorheen en ervaren tevens dat zij niet goed in verbinding zijn met de gemeente. "Dat wordt nog hard werken," zegt de betrokken stadsdeelambtenaar. (Pandenoﬀensief Indische Buurt, Amsterdam)

Voor al in de armste delen van de buurt, waar het vertrouwen in de gemeente en de politie laag is, is het contact met de gemeente slecht. Het vertrouwen om als bewoners collectief verbeteringen voor de buurt in gang te zetten ontbreekt.

Opbrengsten

Daar waar men er bij het Pandenoffensief nog niet goed in is geslaagd om bewoners te betrekken, bleek uit de in het vorige hoofdstuk beschreven literatuur dat bij andere projecten in deze categorie, zoals in het verleden Opzoomeren en 'Mensen maken de Stad' in Rotterdam, ook alleen met heel veel inzet succes kon worden geboekt. Voor andere projecten die ook op de openbare ruimte zijn gericht, zoals veiligheidsschouwen, geldt dat er successen sneller kunnen worden geboekt. De verklaring daarvan zou kunnen zijn dat bewoners maar in beperkte mate verantwoordelijk worden gemaakt. Die blijft beperkt tot signaleren en het aandragen van mogelijke oplossingen.

Problemen

De problemen die zich bij deze categorie voordoen hebben eerlijkheidshalve niet specifiek met de zorg voor de openbare ruimte te maken. Het gaat om meer algemene problemen met burgerparticipatie: hoe activeer je bewoners die met wantrouwen naar de overheid kijken? Hoe deel je verantwoordelijkheden met burgers op zo'n manier dat die zich ook verantwoordelijk voelen? In de Indische Buurt geeft de gemeente aan dat zij zich verkeken heeft op de passiviteit onder veel bewoners in de buurt. Het blijkt heel moeilijk om passieve burgers om te turnen tot actieve burgers. De poging lijkt in de Indische Buurt bij dit project in ieder geval een brug te ver:

De verwachtingen van de gemeente over dit project waren naar eigen zeggen te hoog. Tuinbijeenkomsten hebben niet opgeleverd wat ze zouden moeten doen. Bewoners hebben snel de neiging de kont tegen de kribbe te gooien. (...) Desondanks denkt de gemeente dat er een goede verbinding met bewoners tot stand zou moeten kunnen komen, waarbij zij door bewoners "verrast worden, niet zelf oplossingen gaan bedenken. (...) Het zou mooi zijn als de vonk zou overslaan." (Pandenoﬀensief Indische Buurt, Amsterdam)

Het voorbeeld vormt een goede aanleiding om te laten zien dat een gevoel van betrokkenheid of 'eigenaarschap' bij de openbare ruimte niet vanzelfsprekend ontstaat of kan worden opgeroepen. Het activeren van naar passiviteit geneigde bewoners is ingewikkeld of zelfs onmogelijk. Dat is niet uniek voor het Amsterdamse project. Over Mensen maken de stad constateerde Lub (2005, 2013) dat behalve onder de gangmakers van het project er brede desinteresse bestond onder bewoners.

3.4 Voorbeelden van conflictbemiddeling

In bijna de helft van de gemeenten in Nederland zijn buurtbemiddelingsprojecten te vinden. Goed opgeleide vrijwilligers opereren als bemiddelaars bij alledaagse conflicten die geen formeel optreden van politie of gemeente verlangen.

Doelstellingen

Doel van de bemiddelingsprojecten is om conflicten tussen bewoners te adresseren vóórdat zij zijn geëscaleerd. Politie, justitie en gemeente hebben onvoldoende mogelijkheden om conflicten tussen bewoners aan te pakken. Daardoor lopen problemen onnodig op. Het hoger liggende doel is verbetering van de leefbaarheid en veiligheid door middel van vergrote zelfredzaamheid van bewoners. Het project JOLO ('Jongeren lossen het op') heeft een vergelijkbare doelstelling, maar stelt zich tevens tot doel om ook de bemiddelende jongeren zelf zich sterker en zekerder te laten voelen (empowerment).

Aanpak

In het vorige hoofdstuk is kort iets gezegd over de organisatie van buurtbemiddeling. De kracht van de organisatie is de uniforme aanpak, onafhankelijk van de context waarin bemiddeling moet plaatsvinden. Buurtbemiddeling wordt vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid landelijk gecoördineerd. Om het kwaliteitsniveau te bewaken is een kwaliteitstoets buurtbemiddeling ontwikkeld.

Werkingprincipe

Het principe achter buurtbemiddeling is dat ruziënde bewoners sociale en communicatievaardigheden krijgen aangeleerd om een conflict zelf op te lossen. Dat doen ze door de bemiddeling te accepteren van getrainde vrijwilligers, veelal bewoners uit dezelfde wijk of stad. Bij buurtbemiddeling gaat het vooral om problemen in de huiselijke sfeer. Na een melding van overlast of klacht houdt een bemiddelaar een intakegesprek en beoordeelt hij of de situatie geschikt is voor buurtbemiddeling. Zaken die te maken

hebben met drugs of geweld zijn daarvoor niet geschikt. Daarna volgen gesprekken met de indiener van de klacht, de overlastveroorzaker en indien mogelijk met beide partijen. Enkele weken na afloop van de bemiddeling vindt een nazorggesprek plaats om te kijken hoe de situatie nu verloopt. Iedereen kan bij buurtbemiddeling een klacht of verzoek tot bemiddeling neerleggen.

Tot het succes van het project draagt ook bij dat er professionele trainingen worden verzorgd voor de vrijwilligers en een professioneel bureau de coördinatie op zich heeft genomen. De bemiddeling vindt plaats door personen die qua sociale identiteit veel overeenkomsten vertonen (bewoners helpen bewoners; jongeren helpen jongeren), waardoor de drempel om een interventie toe te laten wordt verlaagd:

Het succes van het project zit hem in het feit dat niet de politie, maar vrijwilligers met bewoners om de tafel gaan zitten. Als mensen zien dat die zich onpartijdig en objectief willen inzetten om de ruzie op te lossen maakt dat bij mensen veel bereidheid los om over een conflict te praten. (...) Het zelfoplossende vermogen van de bewoners wordt bevorderd. Zij zijn trots dat ze de ruzie hebben opgelost en vertellen het succesverhaal door aan vrienden en familie. (Buurtbemiddeling, Arnhem)

Opbrengsten

De effectiviteit van buurtbemiddeling wordt alom bevestigd. Volgens de respondent heeft ruim 60 procent van de bemiddelingen een positieve uitkomst tot gevolg. Bij Buurtbemiddeling Arnhem bestaat voor kandidaat-vrijwilligers een wachtlijst. (In hoeverre dat voor andere steden ook geldt is niet bekend).

Problemen

Politie en buurtbemiddeling werken in de huidige opzet niet samen. Zij hebben een partnerschap dat is vastgelegd in een convenant. De vraag is in hoeverre de politie daarmee haar zicht verliest op huishoudens waar zij vroeger wel zelf geïntervenieerd zo hebben.

3.5 Voorbeelden van beleidsbeïnvloeding

Met de sterke traditie van wijkgericht werken in Nederland zijn veel projecten m.b.t. beleidsadvisering of beleidsvorming ook wijkgebonden. Activiteiten bestaan vooral uit overleg tussen de partijen die bij openbare veiligheid betrokken zijn. Steeds vaker bepalen burgers in deze projecten de prioriteiten van het veiligheidsbeleid.

Doelstellingen

In projecten waarin op het niveau van wijk of buurt via beleid aan verbetering van de veiligheid wordt gewerkt is coproductie tussen burgers en instanties de voornaamste doelstelling. Het gaat om projecten waarbij een structuur wordt ontwikkeld waarin burgers, beleidsmakers en professionals gezamenlijk bepalen wat de hoofdpunten zijn in het lokale beleid. Betere samenwerking is een belangrijk doel in veel van de projecten. Zo is de gedachte achter projecten als Veiliger Wijk Teams (zie hoofdstuk twee), maar ook Veilige en Leefbare Buurten (VLB) in Venray en de verschillende Buurt Bestuurt projecten dat de samenwerking tussen partijen dusdanig verbetert dat problemen in de wijk sneller aangepakt kunnen worden.

Burgers doen mee omdat ze zo op een effectieve manier hun wensen en problemen aan kunnen kaarten en de wijk kunnen verbeteren. Ze hebben directe toegang tot professionals en instanties die zichtbaar zijn in de wijk. Met deze benadering wil de gemeente twee dingen bereiken: veilige en leefbare buurten, maar ook actieve burgerparticipatie. Ze wil daarbij af

van de benadering dat de professionals alle problemen wel oplossen. Bewoners moeten zelf ook meedoen. (Veilige en Leefbare Buurten, Venray)

Bij veel van deze projecten grijpt de overheid de toegenomen importantie van burgers in beleid als het ware aan om de eigen organisatie zo te richten dat men in gezamenlijkheid kan bijdragen aan de (mede) door burgers gestelde doelen. Naast betere samenwerking is ook betere zichtbaarheid van overheid en professionele partijen in de wijk bij veel van deze projecten een doelstelling.

Aanpak

Opvallend aan deze categorie projecten is dat de klassieke vorm van beleidsontwikkeling waarbij burgers uitsluitend hun mening kunnen geven over beleidsplannen vrijwel verdwenen is. Het Burgerpanel (Boekel) en Veiligheidspanel (Hoorn) komen nog het dichtst in de buurt van de klassieke benadering, maar in beide gevallen is er van meer dan alleen inspraak mogelijk en lijkt een echte dialoog tussen de verschillende partijen goed mogelijk. De gemeente blijft echter de partij die de prioriteiten bepaalt. De wijze waarop burgers in de andere door ons geïnventariseerde projecten over het geheel genomen bij beleidsontwikkeling worden betrokken is er vooral op gericht dat professionals onderling beter gaan samenwerken en zich daarbij sterker laten sturen door wat burgers willen. Vrijwel altijd is er ook een doe-component aan verbonden, hetzij door samen de handen uit de mouwen te steken of door bewoners actief te motiveren dat meer zelf te gaan doen.

In de Bredase aanpak (Buurtpreventie) wordt de betrokkenheid van burgers vormgegeven langs de figuur van straatcontactpersonen. De straatcontactpersonen uit een buurtpreventiegebied vormen tezamen het buurtpreventieteam en vormen de verbindingsschakel tussen straatbewoners en de instanties. Zij hebben een directe verbinding met de (wijk)politie en de stadsmarinier. Bewoners kunnen voorafgaand aan vergaderingen bijpraten met de straatcontactpersonen. Aanvankelijk werd het project nog sterk van bovenaf aangestuurd, maar met de invoering van een stuurgroep veranderde de aansturing meer in een vorm die past bij het netwerkarakter van de samenwerking:

Buurtpreventie Breda is een project van de gemeente dat gecoördineerd wordt door het welzijnswerk. (...) Op dit moment is het zo dat de coördinator het beleid voorstelt waarbij de andere partijen aanvullen. Binnenkort zal het beleid vormgegeven worden in een stuurgroep waar de stadsmarinier, de specialist bij de wijkpolitie, de coördinator en enkele straatcontactpersonen in zitten. (Buurtpreventie Breda)

Wat betreft de scope van de aanpak wordt in de meeste projecten aan de volle breedte van de veiligheidsproblematiek aandacht besteed. Soms is de samenwerking zo vormgegeven dat aparte werkgroepen zich elk met een eigen veiligheidsthema of een specifieke plek bezighouden. Om in Venray bij de VBL de samenwerking tussen de diverse partijen te laten slagen is een heldere organisatie opgetuigd, waarin het wijkteam centraal staat:

In het wijkteam neemt de wijkpolitie deel, de BOA, de gemeentelijke regisseur en vertegenwoordigers van de zorgorganisaties, welzijnsorganisatie en de woningcorporatie. Al deze teamleden nemen interviews af met burgers en participeren voor de uitvoering in werkgroepen. De regisseur coördineert het wijkteam. De taken voor de uitvoering worden verdeeld op basis van de inhoud van de prioriteiten. Bij de samenwerking in de werkgroep is een wijkteamlid de trekker en zijn de burgers verantwoordelijk voor de realisatie. Het wijkteamlid ondersteunt, adviseert en helpt met informatie en het leggen van contacten. (Veilige en Leefbare Buurten, Venray)

Ook voor de Buurt Bestuurt geldt een heldere en inmiddels al redelijk beproefde aanpak (zie ook hoofdstuk twee). Albrandswaard heeft wel het voordeel dat het om een kleinschalige gemeenschap gaat waardoor niet alles tot in de puntjes vastgelegd hoeft te worden:

Buurt bestuurt heeft in Albrandswaard geen specifieke institutionele inbedding en vormgeving. Het is een comité, maar er is verder niets op papier gezet. Albrandswaard werkt volgens de gemeentelijke regisseur informeel en daar is dit project een uiting van. (...) Taken van bewoners betreffen ideeënitwisseling, input geven en met elkaar prioriteiten vaststellen. 'De bal ligt echt bij hen', stelt de regisseur. De regisseurs zijn voorzitter van de comitébijeenkomsten en hebben de taak te verbinden tussen de verschillende betrokken partijen. De inhoudelijke professionals (wijkpolitie, BOA, jongerenwerkers) gaan over de manier van uitvoering en de haalbaarheid van prioriteiten. Daarover gaan ze wel met bewoners in gesprek, maar uiteindelijk beslissen zij daarover zelf en niet de bewoners. (Buurt Bestuurt, Albrandswaard)

Werkingprincipe

Buurt Bestuurt is zoals gezegd momenteel waarschijnlijk de bekendste vorm van beïnvloeding van beleid. Burgers geven in het project veiligheidsprioriteiten aan en bepalen zo waar een deel van de capaciteit van professionals voor wordt ingezet. Ook houden zij toezicht op de uitvoering van de gemaakte afspraken en signaleren problemen. In Rotterdam is het project het meest breed ingevoerd. Het bestuur wil zo uiting geven aan het belang dat zij hechten aan zeggenschap en betrokkenheid van buurtbewoners bij de buurten waarin zij wonen. Zo is dat ook in Albrandswaard:

Toen de gemeente hoorde van Buurt Bestuurt in Rotterdam zag ze daarin een kans om ook op het gebied van veiligheid en leefbaarheid coproductie en cocreatie te bevorderen. De inzet van bewoners gaat om inspraak, prioriteren en wensen aangeven. De gemeente krijgt nu duidelijk te horen wat burgers belangrijk vinden en het verschaft hen de mogelijkheid tot verbinding met mensen in de wijk. (...) Mensen vinden het fijn om over veiligheid te praten", aldus respondent. De gemeente biedt dan ook graag dat platform." (Buurt Bestuurt, Albrandswaard)

Bij de Buurtpreventie in Breda maakt die prioritering geen expliciet onderdeel uit van het werkingprincipe. Beleidsprioriteiten komen daar tot stand in een stuurgroep waaraan een stadsmarinier (gemeente), de 'wijkpolitie', de coördinator (welzijnswerk) en straatcontactpersonen deelnemen, maar de nadruk ligt op het principe dat bewoners en professionals, wederzijds en onderling, meer met elkaar in contact komen en zo meer gezamenlijk optrekken ten behoeve van de totstandkoming van veiligheidsbeleid.

De gedachte dat burgers prioriteiten mogen aangeven zien we ook bij andere initiatieven in toenemende mate opduiken, zoals Buurt Veilig in Deventer of bij de Veilige en Leefbare Buurten. In dit laatste project krijgt de betrokkenheid van bewoners vorm in een drietrapsmodel van gezamenlijke analyse, prioritering en aanpak (soms incl. financiering) van problemen:

Door het wijkteam wordt eenmaal per maand (en 's zomers tweemaal per maand) straathoekinterviews gehouden met bewoners. Op die manier verzamelt het wijkteam de problemen en wensen die spelen in de wijk. Eens per drie maanden wordt een bewonersavond georganiseerd. Daar wordt verslag gedaan van de interviews en kunnen bewoners een Top-3 van prioriteiten aangeven waaraan gewerkt moet worden. Vaak gaat dat over jeugdoverlast (hangjeugd, scooters), verlichting, hondenpoep en te hard rijden in 30km zones. Nadat bewoners de prioriteiten hebben aangegeven gaat het wijkteam samen

met de bewoners aan de problemen werken. Sommige prioriteiten zoals zwerfafval laten ze dan door de gemeentelijke dienst oplossen. Andere prioriteiten, zoals de aanleg van een hondenspeelweide, worden samen met bewoners opgepakt. Die projecten gaan alleen van start als er minimaal twee burgers participeren in de uitvoering ervan. De gedachte daarbij is dat als bewoners iets graag willen en belangrijk vinden ze zich er ook voor moeten inzetten. Dat houdt concreet in dat ze een plan moeten uitwerken, sponsoring gaan zoeken (de gemeente betaalt bijv. niet voor de speelweide), en een geschikte locatie vinden. (Veilige en Leefbare Buurten, Venray)

Opbrengsten

De vraag is in hoeverre de burger bij projecten in deze categorie bijdraagt aan de beïnvloeding van beleid. Bij het Burgerpanel Boekel is een bijdrage aan de uitvoering niet expliciet als doelstelling opgenomen, maar dat wordt ook niet als probleem ervaren. Het gaat de bewoners er vooral om op een gestructureerde en heldere manier problemen te kunnen melden en centraal onder de aandacht te laten brengen door de wijkcoördinator. Aan de doelstelling lijkt dus prima te worden voldaan. Beleidsbeïnvloeding vindt echter steeds vaker plaats door een deel van dat beleid ook mede uit te voeren, zo in de praktijk mede vorm te geven en bij te dragen aan de continue aanscherping van beleid.

Bij de andere projecten, zoals de Veilige Buurten Teams in Maastricht en Veilige en Leefbare Buurten in Venray (VLB) is daarvan al meer sprake. Hier wordt de burger actief benaderd om problemen op het gebied van veiligheid aan te geven, maar ook om zelf meer inspanningen te verrichten om de veiligheid te verbeteren. Volgens de gemeentelijke regisseur van VLB dragen burgers daar actief bij aan de aanpak van problemen in de stad. Ook levert het project meerwaarde op in de vorm van andere leefbaarheids- en veiligheidsprojecten. De *output* wordt naar haar zeggen dus gerealiseerd, maar wat betreft de *outcome* (meer veiligheid) valt nog niets te zeggen.

De regisseurs van Buurt Bestuurt in Albrandswaard zijn daarin minder terughoudend: zij vinden het project een succes. Men is beter dan voorheen in staat beleidsprioriteiten te laten aansluiten bij opvattingen van burgers. De veiligheidsstatistieken wijzen op een verbetering van de veiligheid en burgers komen op een andere manier met elkaar in contact. Dat komt vooral door de kleinschaligheid en het informele karakter van het project, waardoor de drempel om te participeren laag is.

Problemen

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk zagen spelen de centrale kwesties die we in de afsluiting van het hoofdstuk noemden - gebrek aan representativiteit, onvoldoende of juist te sterke institutionalisering en onbedoelde negatieve gevolgen - ook in deze categorie een rol. In dit onderzoek gaan we niet op zoek naar de vraag of men het in de literatuur het bij het rechte eind heeft, maar we presenteren voorbeelden uit de praktijk en kijken o.a. naar de problemen die zich daarbinnen voordoen. Opvallend is dan wel dat de eerste twee kwesties zich niet of nauwelijks manifesteren als de schaal waarop projecten functioneren klein blijft. Het kan dus heel goed zijn dat bijv. het probleem van de geringe bekendheid van een project onder het niet-actieve deel van de bevolking zich zou voordoen, als de sterk verdichte sociale netwerken die kleinschalige gemeenschappen kenmerken dat probleem niet zouden voorkomen. Burgerpanel Boekel bijv. werkt met wijkcoördinatoren die opmerkingen en meldingen van mensen uit hun wijk verzamelen. Er wordt in het project niet gesproken over het actief ophalen van meldingen of klachten, waarschijnlijk omdat de gekozen aanpak goed past bij de aard van de lokale gemeenschap en de problemen die zich er voordoen. Het project kan mede door de kleinschaligheid en de sterke sociale cohesie in de lokale gemeenschap op deze wijze functioneren. Ook Buurt Bestuurt in Albrandswaard onderkent dat de deelnemers aan de comités niet

representatief zijn voor de buurt, maar vanwege de kleinschalige gemeenschap in Albrandswaard is dat volgens de regisseur niet zo'n probleem:

Iedereen die wil kan naar een comitéavond gaan. Voor deelname is in Albrandswaard geen registratie of aanmelding verplicht. Bewoners die participeren zijn niet altijd representatief voor de buurt. Dat hoopt de gemeente wel, maar ze kan daarin niet sturen omdat burgers zich vrijwillig aanmelden. Wel werkt het in de praktijk zo dat mensen in de buurt op een gegeven moment weten dat sommige buurtbewoners aan het comité deelnemen en daarop worden ze dan ook wel weer aangesproken. Op die manier nemen comitéleden de issues uit de buurt mee. (Buurt Bestuurt, Albrandswaard)

Het probleem dat we in het voorgaande hoofdstuk signaleerden ten aanzien van de beperkte interesse in en bekendheid met Buurt Bestuurt buiten de kring van direct betrokkenen speelt in deze context dus een minder grote rol. Het advies van de mensen uit Albrandswaard om het project klein te houden lijkt dan ook zeker hout te snijden.

3.6 Voorbeelden van contactbevordering

Omdat vooral in probleemwijken het vertrouwen tussen bewoners en de overheid, dus ook de politie, kan worden verbeterd, ontstaan er steeds meer projecten die zich juist daarop richten.

Doelstellingen

Beter contact en daardoor meer vertrouwen is de expliciete doelstelling: tussen bewoners onderling of tussen bewoners en formele instanties zoals de politie. Het project Politiekids in Den Haag bijv. heeft als primaire doelstelling om *een lange termijnrelatie te bewerkstelligen tussen politie en (vooral jeugdige) bewoners die gebaseerd is op vertrouwen*:

De politie als betrouwbare partner is volgens de politie in de Schilderswijk geen gemeengoed. (...) Van allerlei kanten en niet in het minst vanuit de wijkagenten zelf kreeg de initiërende wijkagent de indruk dat de politie de verbinding met de wijk had verloren. De meldingsbereidheid was erg laag, terwijl de buurt in Den Haag de meeste incidenten kende. (Politiekids, Den Haag)

Ook een project als Burger in Blauw in het Westland is gebaseerd op het intensief en positief kennismaken met het werk van de politie om zo het vertrouwen in de politie te bevorderen.

Het project Babuti in Zwolle-Zuid is een van de projecten die er op is gericht om de onderlinge bekendheid tussen bewoners te vergroten en zo te proberen de veiligheid te vergroten. Een bijzonder project dat dit element ook in haar aanpak heeft opgenomen is Thuis op Straat. Hier staat het contact tussen jongeren centraal, maar vooral het contact tussen jongeren met een problematische achtergrond en jongeren die voor hen als rolmodel kunnen dienen. In Breda is stadsbreed een programma uitgerold dat bevordering van contact als operationele hoofddoelstelling heeft. Verspreid over 39 gebieden is daar het project Buurtpreventie gestart. In tegenstelling tot de momenteel populaire opvatting van buurtpreventie als het starten van groepjes patrouillerende burgers, gaat het bij dit project om intensief overleg en nauwe samenwerking met als (meervoudige) doelstelling een leefbaardere en veiliger buurt. Operationele doelen zijn het vergroten van onderling contact tussen burgers en het vertrouwen van burgers in de overheid door voorlichting, bewustmaking en activering van burgers. De aanleiding voor

deze aanpak was dat de politie na het massaal uitblijven van meldingen tijdens een golf van inbraken tot de conclusie kwam dat bewoners het vertrouwen in de politie geheel hadden verloren.

Aanpak

Over de aanpak van projecten in deze categorie valt niet veel zinnigs te zeggen. De aanpak verschilt van project tot project. Bij Politiekids neemt de politie het voortouw. Eens per maand gaat een aantal kinderen in Den Haag op stap met de politie (ongeveer drie agenten per vijftig kinderen), vijf ouders en de leerkracht om zo bekendheid en vertrouwdheid met de politie op jonge leeftijd op een positieve manier te bevorderen. Wie het initiatief neemt maakt niet veel uit. Politiekids is een formule die kan blijven bestaan omdat zich steeds nieuwe jeugd aandient. Voor de meeste op onderling contact tussen bewoners gerichte projecten zal gelden dat die opkomen en weer ophouden.

Werkingssprincipe

Door fysieke ontmoetingen kan worden gebouwd aan wederzijds vertrouwen. Politiekids gaat uit van de basisgedachte dat goede ervaringen in wederzijds contact met de politie leiden tot onderling vertrouwen. Ook andere projecten, zoals Burger in Blauw (Westland), zijn daarop gebaseerd. In een buurt als de Schilderswijk kan de politie daar veel baat bij hebben, aangezien het vertrouwen in de politie in probleemwijken nog wel eens tekort wil schieten. Daardoor worden er ook relatief weinig meldingen gedaan door bewoners.

De activiteiten verschillen van speurtochten tot valtechnieken, uitstapjes naar politiepaarden of station Hollands Spoor voor een thema over zakkenrollen. Toezicht houden in de wijk wisselt zich af met uitstapjes naar de politie. (...) Een goede reputatie van de politie bij kinderen zit er op jonge leeftijd nog wel in. Veel kinderen dromen immers van een baan als politieagent of brandweerman. Op oudere leeftijd verandert dat. Het oorspronkelijke gevoel bij politie probeert Kok bij de kinderen vast te houden tot ze 12, 13 jaar of zelfs ouder zijn. (Politiekids, Den Haag)

Het project als Buurtpreventie Breda heeft de bevordering van onderling contact als belangrijk principe geformuleerd:

Het idee achter Buurtpreventie is dat de veiligheid en leefbaarheid vergroot worden als mensen meer met elkaar in contact komen en burgers en instanties elkaar beter kennen. Dat gebeurt in dit initiatief o.a. doordat bewoners handtekeningen moeten halen voor start van een preventieteam. Als een preventieteam van start gaat nodigen de contactpersonen mensen uit hun eigen straat uit om naar bijeenkomsten over woninginbraak, preventie en veiligheid te komen. Bij inbraakgolven worden bewoners via briefjes geïnformeerd.

Contacten tussen vertegenwoordigers van instanties (professionals) en bewoners zijn van een andere aard dan contacten tussen bewoners onderling, maar het werkzame principe is vergelijkbaar en berust op de 'contacthypothese' dat onderling contact de sociale samenhang versterkt. Het voorbeeld van de Politiekids is echter toch vergelijkbaar in die zin dat niet de kwantiteit van de contacten er toe doet, maar de kwaliteit. Veelvuldig slecht contact zal niet bijdragen aan vertrouwen, veelvuldig goed contact wel. Blokland (2009) verwijst naar de noodzaak van regelmatig terugkerende contacten om bij te kunnen dragen aan de sociale veiligheid. Het vertrouwen dat door publieke familiariteit ontstaat bestaat er uit dat men weet welk gedrag men van de ander kan verwachten. Het kunnen maken van die inschatting draagt bij aan een gevoel van veiligheid.

In enkele steden zijn bewoners actief in het opstellen en uitdragen van gedragsregels voor gebruikers van de openbare ruimte. Hier geldt een ander principe. Die

regels bieden gebruikers van de openbare ruimte de mogelijkheid om de wijze van omgaan met elkaar in een buurt te bespreken. Ook vormen ze een symbool dat bewoners in de buurt zich gezamenlijk bekommeren om de manier waarop mensen zich in de openbare ruimte gedragen. De link met veiligheid is dat als men er in slaagt om het sociale leven in de openbare ruimte bespreekbaar te maken of aan andere kan laten zien dat het bewoners in dat stuk van de buurt niet koud laat hoe men de openbare ruimte gebruikt, men zo informele sociale controle uitoefent en het gevoel van veiligheid in die openbare ruimte kan worden verbeterd.

Opbrengsten

De bevordering van sociaal contact tussen bewoners onderling of tussen bewoners en professionals kan bijdragen aan meer onderling vertrouwen, meer gevoel van saamhorigheid, veiligheid of 'thuis'. Saamhorigheid en vertrouwen zouden op hun beurt de informele sociale controle kunnen bevorderen en zo een dempende werking kunnen hebben op de prevalentie van conflicten en overlast. Daarvoor moet dat contact natuurlijk wel positief verlopen. Of bewoners onderling hun onderlinge vertrouwen kunnen vergroten door regelmatig contact hangt van de setting af waarin dat contact plaatsvindt. Van ontmoetingen die losstaan van de dagelijkse praktijk in buurten (een buurtbarbeque is het overbekende voorbeeld daarvan) is de beoogde opbrengst gering. Als die contacten worden opgedaan tijdens herhaalde ontmoetingen en in een functionele setting (bijv. taallessen of kinderopvang) is de kans groter dat ze bijdragen aan onderling vertrouwen (Blokland 2009).

Meer vertrouwen van burgers in de politie kan er aan bijdragen dat politieoptreden beter wordt geaccepteerd en dat de meldingsbereidheid toeneemt. Of dat ook gebeurt hangt van veel factoren af. Belangrijk voor de politie is dat het dagelijkse politiewerk in de buurt past bij het beeld dat zij tijdens de ontmoetingsdagen uitdraagt. Consequentheid in gedrag draagt bij aan vertrouwen.

Problemen

Contact maken kun je niet afdwingen. Het begint bij de interesse in de ander. Blokland (2009) wijst op het probleem van de overspannen verwachtingen. Contact alleen volstaat niet, is haar stelling, en kan zelfs averechtse effecten sorteren (toename van wantrouwen tussen burgers en daardoor vergrote onveiligheidsgevoelens). Tussen bewoners van een buurt kun je met gedragsregels ook niet regelen dat er meer contact wordt gelegd. De handhaving van die regels bijv. zou onmogelijk zijn. Met Politiekids wordt het probleem van desinteresse in anderen deels geneutraliseerd. Kinderen zijn immers veel ontvankelijker voor een nadere kennismaking met de politie dan veel volwassenen.

3.7 Voorbeelden van informatiebemiddeling

Op internet is het meer dan ooit gemakkelijk om een plek in te richten waar informatie kan worden uitgewisseld. Verzekeraar Interpolis initieerde in 2009 bijv. de website Onze Buurt Veilig, een platform waarop informatie over onveilige situaties of plekken snel kan worden uitgewisseld. In andere gemeenten zijn ook dergelijke websites ontstaan. Meldingen kunnen daardoor nog gemakkelijker plaatsvinden. In het Buurtinformatienetwerk (BIN) in Den Bosch vormt e-mail het voertuigje waarmee men elkaar op de hoogte kan houden, evenals het buurtpreventieproject in Rozendaal, dat redelijk representatief is voor andere preventieprojecten in Nederland. Burgers doen er aan mee als verzenders van berichten waarin meldingen kunnen worden gedaan of als coördinator in de informatieuitwisseling. De website 1dagniet.nl is opgericht om buurtpreventieteam een plek te geven informatie uit te wisselen, vooral wat betreft het tegengaan van woninginbraken. De politie en andere partijen betrokken bij veiligheid

ontwikkelen apps die het burgers mogelijk maken actief te participeren, bijv. door meldingen te kunnen doen van misdrijven of ongelukken. Bewoners kunnen ook zelf actief informatie delen via Twitter, Facebook en andere sociale media.

Doelstellingen

Je kunt er over twisten of het uitwisselen of stroomlijnen van informatie een zelfstandige categorie van burgerparticipatie is. Er gaat immers een grote verscheidenheid van achterliggende doelstellingen achter schuil. De mogelijkheden voor het snel uitwisselen van veel en veelsoortige informatie zijn met de introductie van nieuwe technologie voor smartphones echter zo toegenomen dat burgers gemakkelijk meerwaarde zien in het ordenen van informatie met het oog op vergroten van de veiligheid.

Aanpak

Veel van de technologiedreven initiatieven om informatie te verzamelen en beschikbaar te stellen, m.a.w. als een knooppunt van informatie te dienen, worden gedragen door een professionele partij in samenwerking met actieve burgers.

Weringsprincipe

Door elkaar te voorzien van informatie kunnen beter geïnformeerde of snellere besluiten worden genomen. De projecten waarin de uitwisseling of het eenzijdig aanbieden van informatie centraal staat zijn gebaseerd op het principe dat bewoners steeds vaker goed geïnformeerd willen zijn over de staat van de veiligheid in hun omgeving en de wijze waarop overlast en criminaliteit worden aangepakt. Projecten als Onze Buurt Veilig (Tilburg) en Buurt Informatie Netwerk in Den Bosch voorzien in die behoefte. Bewoners die actief zijn buurtwachten kunnen veel baat hebben bij informatie over woninginbraken. Steeds vaker zijn het medebewoners die die informatie verstrekken.

Opbrengsten

In hoeverre dragen deze initiatieven bij informatiebemiddeling en in het verlengde daarvan aan de veiligheid? Aan de hand van de geïnventariseerde projecten kunnen we daarover helaas weinig zeggen.

Problemen

De verbeterde mogelijkheden om informatie te delen kan in theorie tot allerlei problemen leiden, bijv. wanneer het gevoelige informatie betreft. Tot dusverre blijkt van die problemen niets bij de voorbeelden die wij hebben gevonden. Het gaat om ondersteunende, faciliterende initiatieven, waarbij de betrokkenheid van gemeente of politie een extra waarborg vormt dat informatiebemiddeling op een nette manier gebeurt.

3.8 De drie kwesties opnieuw bezien

De drie centrale kwesties waar we hoofdstuk twee mee afsloten: representativiteit, de mate van institutionalisering en het optreden van negatieve onbedoelde gevolgen vinden we op een bijzondere manier terug in de empirie, zoals we hieronder laten zien. De precieze betekenis van elk van deze kwesties is zoals we zullen zien aan verandering onderhevig en stelt nieuwe eisen aan de betrokken professionals.

1) Representativiteit: het publieke belang en heldere procedures

In het vorige hoofdstuk werd gewezen op het feit dat bij burgerparticipatie de groep actieve bewoners veelal eenzijdig is samengesteld. Het bleek vooral moeilijk om migranten te betrekken. We zien aan de hand van de praktijkvoorbeelden in dit hoofdstuk dat met de zwaartepuntverschuiving in burgerparticipatie van zeggenschap in beleid naar 'doe-democratische projecten' de issue van representativiteit niet is verdwenen, maar

eerder nog belangrijker is geworden. In de dominante opvatting, in het vorige hoofdstuk uitvoerig beschreven, ging het er om dat de groep bewoners die zeggenschap hadden qua etniciteit, leeftijd, sociaaleconomische achtergrond en geslacht een afspiegeling vormde van een buurt, wijk of dorp. Was dat voor het betrekken van bewoners om zeggenschap uit te oefenen al moeilijk, het lijkt zeker niet gemakkelijker te zijn geworden als bewoners, zoals we uitgebreid hebben gezien, ook in de uitvoering worden betrokken.

De vraag is echter in hoeverre de dominante opvatting stand kan houden, m.a.w. of onevenredige vertegenwoordiging altijd een probleem is. In onderzoek van Van Stokkom et al. (2011) is nagegaan hoe actieve burgers denken over representatie en in welke opzichten zij als 'trustees' zijn te beschouwen. Daaruit blijkt dat het vocabulaire van (evenredige) vertegenwoordiging niet zo leeft bij diegenen die bij burgerparticipatie zijn betrokken. Actieve burgers benutten uiteenlopende en zelfs conflicterende noties van vertegenwoordiging om hun positie en rol binnen projecten te duiden. Velen zijn van mening dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om toch zicht krijgen op de aan te pakken problemen.⁷ Veel burgers die als vast aanspreekpunt in de buurt fungeren, zijn niet geautoriseerd door een specifieke achterban. Ze spreken niet 'namens' maar ze krijgen – vaak tegen wil en dank – wel de rol van vertegenwoordiger toebedeeld, omdat ze als aanspreekpunt buurtbelangen ('schoon, heel en veilig') verwoorden. Omdat ze vaak worden benaderd en daarvoor ook openstaan, lijken bewoners te vertrouwen op deze kartrekkers. Op grond van die steun en affiniteit kunnen ze als representatief worden gezien. Bovendien staan actieve burgers in vergelijking met gekozen afgevaardigden dicht bij de bevolking, wat – althans in de door de onderzoekers bestudeerde projecten – in feite tot voortdurende feedback op de verrichte werkzaamheden leidt. Ook dit reduceert de kans dat zij zich weinig van de opvattingen van medebewoners aantrekken. Tenslotte, als zij weinig komen opdagen of hun engagement tanende is, wordt hun werk – juist door het informele karakter – doorgaans door anderen overgenomen.

Van Marissing (2008) bevestigt in zijn proefschrift dat medebewoners het prima vinden dat anderen een initiatief op touw zetten of er geen uitgesproken mening over hebben. Uit zijn onderzoek blijkt ook dat een meerderheid van de bewoners ermee instemt dat degenen die geen gebruik maken van de gelegenheid om te participeren zich erbij neerleggen dat beslissingen in hun nadeel kunnen uitvallen. Zolang duidelijk wordt verteld welke mogelijkheden er zijn en wat er in de buurt gebeurt, lijken de meeste bewoners daar geen probleem mee te hebben. Wel willen bewoners veel en goed op de hoogte worden gehouden van wat er in hun buurt speelt.⁸ Niettemin blijkt uit het onderzoek van Van Stokkom et al. dat er belangen en behoeften zijn die niet snel doorklinken in het buurtoverleg (spel en plezier bijvoorbeeld). Mede daarom is het noodzakelijk om de veel geconsulteerde groep van actieve burgers steeds te verbreden en te vernieuwen. Er moet dus wel nadruk worden gelegd op doorstroming: het werven van nieuwe bewoners en daarmee zorgen voor input in de vorm van nieuwe informatie en gezichtspunten.

⁷ Op grond van onderzoek in Chicago concludeert Skogan (2004) dat het publiek aan nagenoeg dezelfde buurtproblemen prioriteit geeft als de relatief kleine groep deelnemers die tijdens de maandelijkse 'beat meetings' feitelijk bepaalde welke problemen door de politie werden aangepakt (ondanks het feit dat de deelnemers een overwegend middenklasseprofiel hadden). Ook Nederlands onderzoek (Bakker en Denters 2011) laat zien dat er vrijwel geen verschillen zijn tussen het ideeëngoed van de minder actieve bewoners en de meest actieve bewoners. Zij maken zich over dezelfde zaken zorgen.

⁸ In Utrecht heerst overwegend tevredenheid over het feit dat de wijkraadsleden niet gekozen zijn. Hoewel erkend wordt dat representativiteit lang niet optimaal is, wordt dat niet als belemmering voor het functioneren van de wijkrazen gezien. De mogelijkheid van de leden om diverse meningen in te brengen wordt belangrijker geacht dan representativiteit (Lammerts en Huygen 2005).

In hoofdstuk twee werd er, vanuit het dominante perspectief op representativiteit, voor gewaarschuwd dat vertegenwoordigers van publieke instanties de belangen moeten beschermen van diegenen die niet vertegenwoordigd zijn in burgerparticipatie. De vraag is echter wie precies dat publieke belang bewaakt als de overheid zich opstelt als één van de vele partners in het veiligheidsnetwerk. Het publieke belang laat zich bovendien niet altijd eenvoudig definiëren. Het gebeurt in een publiek debat, in de politiek, door het beleid van formele instanties, door praktijken waarover in de buurt wordt gesproken. Naarmate burgers meer betrokkenheid krijgen bij publieke aangelegenheden, zoals veiligheid dat voor een belangrijk deel is, wordt de vraag steeds opportuener wie dat publieke belang bepalen. Een in de praktijk ingewikkelde, maar duurzame oplossing voor dit probleem bestaat er uit dat partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het publieke belang: burgers, de wijkagent, de woningcorporatie, welzijnswerk, etc.. Hun gezamenlijke opdracht is er voor te zorgen dat actieve burgers de problemen waaraan zij willen bijdragen zo vertegenwoordigen dat de oplossingen ten goede komen aan het publieke belang, en niet aan een deel daarvan. Het is dus van belang dat overheid, professionals én bewoners collectief toezien op eerlijke procedures. Het is aan alle betrokkenen, als 'bewakers' van het hele project, om eventueel niet-vertegenwoordigde belangen te beschermen.

De noodzaak om het publieke belang niet uit het oog te verliezen is des te prangender geworden omdat de *mismatch* die al jaren bestaat tussen kenmerken van actieve en passieve burgers met de intree van de doe-democratie alleen nog maar zichtbaarder is geworden: actieve burgers beperken zich niet tot meepraten, maar voeren feitelijk veel meer uit. Het verschil met burgerparticipatie dat zich tot meepraten beperkte is dat burgers elkaar niet meer tegenkomen op de plek waar formeel het beleid tot stand komt (het stadhuis, een buurthuis o.i.d.), maar daar waar het (in de buurt) gebeurt: op straat, op het plein, in de speeltuin. De actieve burgers zijn daar talloze malen veel zichtbaarder dan voorheen. Die veranderde context werpt nieuw licht op de vraag hoe 'passieve burgers' de (niet door hen gevraagde) inzet van 'actieve burgers' waarderen. In hoeverre stellen actieve burgers zich bijv. op als verlengstuk van de politie en als gezaghebbend ten opzichte van andere burgers?

In het merendeel van de hiervoor besproken voorbeelden lijkt dergelijk 'burgerlijk gezag' van actieve burgers geen groot probleem te vormen. Een deel van de projecten is juist op zo'n manier ingericht dat de burgers het als legitiem ervaren dat ze worden aangesproken, bijv. omdat zij van dezelfde doelgroep deel uitmaken (jongeren surveilleren) of omdat zij op basis van familiariteit een bepaalde mate van gezag kunnen laten gelden (bijv. bij Nachtwachten in Lopik). Dat zijn vooral pluspunten als mensen aangesproken moeten worden op ongewenst gedrag. In het voorbeeld van de Nachtwachten is de gezagskwestie van actieve burgers (veelal ouders) ten opzichte van passieve burgers (uitgaansjeugd) niet zo'n probleem, vanwege de natuurlijke hiërarchie tussen ouder en kind, al zal het ook daar voorkomen dat jongeren zich weinig gelegen laten liggen aan de aanwijzingen van de nachtwachtparticipanten. Informele sociale controle functioneert er echter over het geheel genomen goed. En ook bij het seniorenproject in Sliedrecht, waarin andere senioren op het marktplein veeleer gecorrigeerd worden op onoplettendheid, zijn de aansprekers van dezelfde doelgroep als de aangesprokenen, en vergemakkelijkt dit de gezagsuitoefening van burgers onderling. Bij de buurtbemiddelingsprojecten wordt de interventie door getrainde - en daardoor gezaghebbende - vrijwilligers sneller geaccepteerd dan interventies vanuit de formele gezagsposities van politie en gemeente.

Er zijn echter ook voorbeelden bekend waarbij burgers een interventie door andere burgers niet (direct) accepteren. Leden van buurtwachten bijv. kunnen als verraders worden beschouwd door andere buurtbewoners of als schenders van privacy (Van der Land, 2014). Ook in de praktijkvoorbeelden die we in dit rapport hebben

opgenomen kan het dilemma van de actieve versus de passieve burger zich voordoen. Bij het SMS Alert project in Amsterdam hebben politie en burgers met elkaar gesproken over de vraag of er altijd getuigenverklaringen moeten worden gegeven nadat een melding is gedaan via de sms. De afspraak is nu dat die niet hoeven te worden afgegeven als het de verhoudingen van burgers onderling schaadt. Het lijkt er daarmee op dat de morele plicht van burgers om te getuigen tegen verdachte personen wordt gerelativeerd om de verhoudingen tussen actieve, surveillerende en passieve, 'gesurveilleerde' burgers niet onnodig onder druk te zetten. Dat men zich daar goed van bewust is blijkt ook uit het feit dat men een eventuele toename van spanningen tussen bewoners probeert te voorkomen door bewoners (in de 'tweede ring') via de sms alleen anoniem meldingen te laten doen.

Juist de toegenomen zichtbaarheid van burgerparticipatie en de ingewikkelde, gezamenlijke afwegingen die betrokken partijen moeten maken om het publieke belang te dienen nopen tot heldere afspraken en procedures. In het Burgerpanel Boekel is de vertegenwoordiging van bewoners vrij eenvoudig geregeld. Het gebeurt daar door het aanstellen van een wijkcoördinator, die, betrekkelijk passief, meldingen over overlast e.d. verzamelt en met enige regelmaat inbrengt in een vergadering met andere wijkcoördinatoren. Deze gestructureerde wijze van informatieverzameling is er op gericht dat betrokken partijen altijd beschikken over dezelfde en de laatste informatie. Het gaat om een, vanuit organisatorisch perspectief, een simpel en elegant model, maar garandeert natuurlijk niet dat alle problemen en invalshoeken worden meegenomen. De kans op selectieve behandeling door de coördinerende persoon is ook hier groot. Bij het SMS project zien we een meer geavanceerde oplossing, al is die ook niet zonder problemen. De issue is hier niet alleen wie zich aanmeldt, maar wie vervolgens wordt toegelaten om te mogen participeren. De actieve bewoners hebben er een vetorecht bij de aanmelding van nieuwe leden, ook nadat de kandidaat door de woningcorporatie al is gescreend op evt. antecedenten. Dat doen de deelnemers omdat zij elkaar 100 procent moet kunnen vertrouwen. Hoe begrijpelijk dat ook is, ook hier is de vraag wie uiteindelijk het publieke belang in de gaten houdt. Het is immers niet denkbeeldig dat in deze opzet bepaalde stereotype denkbeelden over andere bewoners keer op keer worden bevestigd en er een kliek ('ingroup') ontstaat van actieve burgers die er precies dezelfde opvattingen op na houden over wat wenselijk en wat onwenselijk gedrag is in de openbare ruimte.

Kortom, met de opkomst van de doe-democratie is het representatieprobleem in potentie alleen maar prangender geworden. Door goed te letten op een aantal punten kan dat probleem worden verzacht. Steun, affiniteit en vertrouwen van passieve bewoners dragen er toe bij dat actieve burgers door anderen als geschikte vertegenwoordigers kunnen worden beschouwd. Die passieve burgers moeten dan wel goed geïnformeerd worden over wat er in de buurt gebeurt. Indien mogelijk moet de groep actieve burgers daarnaast regelmatig worden vernieuwd. Ook moeten afspraken, procedures en bevoegdheden op basis waarvan actieve burgers andere burgers op hun gedrag kunnen aanspreken of informatie over andere burgers verzamelen, helder en duidelijk zijn. Samenwerkende partijen dragen tot slot steeds vaker een gezamenlijke verantwoordelijkheid om af te wegen of projecten het publieke belang voldoende dienen. Dat moeten zij zich wel voldoende realiseren. Dat is belangrijk omdat de participatie van actieve burgers veel zichtbaarder is dan toen projecten minder sterk op uitvoering en interventies waren gericht.

2) Institutionalisering: ruimte voor publieke ambachtelijkheid

Een goede inbedding van projecten en initiatieven in continue verbeteringsprogramma's en in de organisaties die daarbij zijn betrokken is, zo bleek uit het vorige hoofdstuk, van groot belang om burgerparticipatieprojecten een lange adem te verschaffen. Ervaringen met participatie tot nu toe wijzen er op dat bestaande netwerken en bestaande aanpakken beter benut zouden moeten worden, zodat het wiel niet telkens opnieuw hoeft te worden

uitgevonden. Daarbij wordt er wel gewezen op het belang van gemotiveerde burgers. Demotivatie ligt op de loer als professionals en beleidsmakers te sterk vanuit hun eigen beleids- en systeemlogica's met burgers werken.

In het Burgerpanel Boekel is die institutionalisering duidelijk zichtbaar. De aanpak van het burgerpanel laat zien dat een sterk *topdown* ingerichte structuur van informatieuitwisseling al jaren goed werkt en zelfs nieuwe initiatieven faciliteert, zoals het initiatief om in het dorp te gaan surveilleren. Het opzetten daarvan vond plaats zonder al teveel problemen, omdat het burgerpanel al lang bestaat en een stevige basis vormt voor zo'n nieuw initiatief, maar was vooral mogelijk omdat het lokale netwerk klein is en talloze dwarsverbanden kent. Top-down en bottom-up lijken in een dergelijke kleinschalige context gemakkelijk samen te vallen.

Toch lijkt er een andere wind te gaan waaien in participatieland. De praktijk waarin overheids- of aan de overheid gelieerde organisaties (gemeente, welzijn, politie) het voortouw namen en een structuur uitrolden waarop actieve bewoners konden meeliften lijkt minder dominant te zijn dan voorheen, als we tenminste uit mogen gaan van de gekozen praktijkvoorbeelden. Het voorbeeld van het Pandenoffensief laat zien dat de gemeente op die trend wil inspelen. Ze hoopt er vurig op door bewoners verrast te worden met een goed initiatief. Dat lukt in dat geval nog niet zo goed. De Whatsappgroep in Ede is een mooi voorbeeld van waar het beter gaat. Opgezet door bewoners en de wijkagent, nauwelijks ingebed in de gemeentelijke organisatie of de politie, geleid door een stuurgroep, met betrokkenheid van bewoners, de jeugd-BOA, is het een voorbeeld van een netwerkachtige benadering, waarbij partners meer op voet van gelijkheid met elkaar een structuur neerzetten. Ook de Overvallapp in Venray is zo'n voorbeeld van een bottom-up initiatief dat zijn eigen weg vindt, zonder te zijn opgehangen aan bestaande organisatorische structuren.

Het zou zomaar zo kunnen zijn dat door deze nieuwe manier waarop institutionalisering tot stand komt de zelfredzaamheid van burgers gemakkelijker kan worden versterkt dan wanneer langs hiërarchische lijn vanuit een overheidsorganisatie op die zelfredzaamheid wordt aangetakt. Dat geldt voor de groep betrokken burgers bij de Overvallapp, maar bijv. ook voor de Buurtvaders in Lelystad. Ook zij zijn actief in de zin dat zij 'doen' en niet alleen overleggen. Zij gaan de straat op en spreken ook daadwerkelijk andere burgers, veelal jongeren die zij kennen – aan. Hun aanpak en structuur is werkenderwijs ontstaan en in verandering. De relatie met formele instanties bestaat, maar is dun. Buurtvaders zijn daarmee in hoge mate zelfredzaam.

Bestaande structuren binnen de overheid worden aangepast, zo zien we in de voorbeelden, om beter aan te sluiten bij deze op netwerkvorming gebaseerde manier van samenwerken. Het project Buurtpreventie in Breda is daarvan een voorbeeld. Oorspronkelijk sterk aangestuurd vanuit een welzijnsorganisatie heeft men nu een stuurgroep opgericht waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd en waarin gezamenlijk de te volgen koers wordt bepaald.

Als burgers niet alleen een stem hebben gekregen in de totstandkoming van beleid, maar ook deelnemen aan de uitvoering zijn daarmee hun capaciteiten om zelf problemen op te lossen echter nog niet automatisch toegenomen. Dat hangt er sterk van af *hoe* er met de overheid wordt samengewerkt. Het Burgerpanel Boekel bijv. heeft door het uitbreiden van het project met surveillance door bewoners meer controle in handen van de bewoners gelegd. Daarmee nemen de bewoners meer verantwoordelijkheid, maar het is niet direct zo dat door de surveillance deze bewoners ook zelfredzamer zijn geworden in de zin dat zij ook zelf problemen op straat oplossen. Zij beperken zich immers tot het doorgeven van voorvallen aan de politie en de wijkcoördinator. Zelfredzaamheid duidt op een zekere autonomie, niet alleen om te bepalen aan welke problemen prioriteit moet worden gegeven, maar ook om te bepalen hoe die problemen dan aangepakt worden of om die aanpak zelf ter hand te nemen.

Buurtbemiddeling in Feijenoord en in Arnhem is als een van de weinige vormen van burgerparticipatie vrijwel uitsluitend gericht op vergroten van de zelfredzaamheid van bewoners. Door de bemiddeling van vrijwilligers leren bewoners hoe zij de ervaring van overlast met elkaar kunnen bespreken. Het is echter ook een project waaraan – in verhouding tot andere vormen van burgerparticipatie – relatief hoge kosten zijn verbonden. Het laat wederom zien dat de wanneer bewoners daadwerkelijk ‘empowered’ willen worden dit veel professionele inspanning vraagt.

Een vraagstuk voor zowel burgers als beleidsmakers is kortom of en in hoeverre de inzet van burgers voor beleidsdoeleinden ook moet leiden tot vergrote collectieve of individuele zelfredzaamheid, en hoe dat dan het beste kan plaatsvinden. Of, met andere woorden, in hoeverre fungeren bewoners vooral als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid en in hoeverre zijn zij meer autonoom in het maken van keuzes? Die vraag krijgt nieuwe betekenis nu we zien dat bewoners en professionals moeten omgaan met nieuwe partijen in het veiligheidsveld en op andere manieren met elkaar gaan samenwerken. Institutionalisering verloopt op een andere manier dan voorheen als taken en verantwoordelijkheden verder versnipperd raken over een netwerk van betrokken partijen en er niet één centrale institutie is waarin projecten kunnen worden opgehangen. De manier van samenwerken in een netwerkstructuur vraagt meer improviserend vermogen van professionals (Boutellier 2011a) en specifieke kwaliteiten die Trommel samenvat als ‘publieke ambachtelijkheid’ (Trommel 2013). Daarmee doelt hij, in het verlengde van Richard Sennett, op het kunnen werken vanuit een globale schets, zonder blauwdruk, op een behoedzame en creatieve manier. Voor de betrokken professionals is de professionele ruimte waarover zij kunnen beschikken daarmee nóg belangrijker geworden dan die mogelijk al was.

Kortom, we zien dat burgerparticipatie in het veiligheidsdomein steeds meer in een netwerk-achtige omgeving tot stand komt. Daarmee is er sprake van een ander soort institutionalisering dan vroeger en wellicht ook van minder. In veel projecten wordt slechts op hoofdlijnen, in onderlinge afstemming, met vallen en opstaan, ‘gestuurd’. Daarmee lijkt de zelfredzaamheid van bewoners meer gediend dan wanneer de inzet van burgers ingepast wordt in een systeemlogica van een grootschalige institutie.

3) Negatieve onbedoelde gevolgen: lastig te meten

De activiteiten die nodig zijn om de doelstelling van een project te bereiken sorteren vaak ook andere effecten dan alleen de bedoelde. In hoeverre kunnen dergelijke onbedoelde gevolgen van burgerparticipatie goed worden overzien door de betrokken partijen? En als ze kunnen worden overzien, in hoeverre wordt daar dan actie op ondernomen? In het voorgaande hoofdstuk werd op enkele van die mogelijke gevolgen gewezen: een afname van het veiligheidsgevoel in plaats van een toename, een mogelijke toename van sociale spanningen door provocatie van bepaalde bewoners, classificatie van de buurt als onveilig, verplaatsing van problemen naar een andere buurt (‘waterbedeffect’) en overvraging van actief geworden burgers.

Uit het onderzoek naar buurtwachten (Van der Land 2014a en b) kwam niet naar voren dat deze problemen zich bij buurtwachten op grote schaal voordeden. De gehanteerde interviewmethodiek was daaraan mogelijk mede debet. De neiging voor betrokken participanten om een rooskleurig beeld van hun activiteiten te schetsen is groter dan omgekeerd. We weten daarmee niet precies hoe het zit. Datzelfde nadeel heeft dit onderzoek. In elk geval kwamen uit de interviews die wij hebben afgenomen de negatieve onbedoelde gevolgen die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst niet massaal naar voren. Wel werd meerdere keren gewezen op positieve onbedoelde gevolgen (zie hoofdstuk vier).

Een van de eerder beschreven onbedoelde gevolgen betrof het idee dat meer kennis over veiligheid leidt tot een verslechterde beleving van veiligheid. De operationele

vraag die hierachter schuilgaat is in hoeverre burgers op de hoogte moeten zijn van de precieze stand van zaken t.a.v. veiligheid en criminaliteit. Teveel informatie kan een gevoel van onveiligheid teweegbrengen, zoals Van Eijk liet zien voor wat betreft het buurtpreventieteam in de Schilderswijk (Van Eijk 2013). Bij het project SMS Alert Molenwijk zien we terug dat met deze kwestie op een zorgvuldige manier is omgegaan. In het project is afgesproken dat de politie de lijst van incidenten in de wijk deelt met een selecte groep deelnemers uit de 'eerste ring.' Ook acties van politie in burger worden aan hen gemeld. Die kennisdeling gaat dus behoorlijk ver. De vraag doet zich voor in hoeverre het delen van concrete kennis over lokale criminaliteit het risico met zich meebrengt dat burgers zo goed op de hoogte raken van de criminaliteit in hun wijk dat zij terugdeinzen om nog actief te zijn. Opvallend is echter dat de meest betrokken burgers zich juist niet lijken af te laten schrikken door gedetailleerde kennis van de veiligheidssituatie. Het kan heel goed zijn dat het beschreven risico vooral geldt voor diegenen die zich nieuw aansluiten bij een initiatief. Het lijkt er op dat bij het SMS project in ieder geval een goede afweging is gemaakt hoe met gevoelige kennis om te gaan. Dat is waar het in feite om draait. Bewoners en wijkagent hebben bij SMS Alert de afspraken gemaakt die nodig zijn om op een zorgvuldige manier kennis te delen tussen politie en burgers.

Een ander in de literatuur genoemd effect, de verplaatsing van problemen, bleek zich voor te doen bij de Whatsappgroep in Ede. Inbrekers sloegen nu elders hun slag. In Breda wezen de respondenten ons op nóg een onbedoeld gevolg: overvraging van 'hun' actieve burgers. Zij waren zich er sterk van bewust dat zij hun medeburgers tegen dat gevaar dienden te beschermen. Andersom raken burgers gefrustreerd als hun actieve inzet niet wordt beantwoord met prestaties door de formele instanties. Dit fenomeen zien we optreden bij het Rolmodellenproject in Den Haag. Daar gaven veel rolmodellen er de brui aan toen bleek dat de belangrijkste initiatiefnemer en aanjager van het project op een zijspoor was gezet. Al met al hebben de praktijkvoorbeelden over deze kwestie geen ander licht doen schijnen.

Kortom, burgerparticipatieprojecten sorteren in theorie verschillende onbedoelde gevolgen, maar of dat in de praktijk ook zo is, is lastig vast te stellen. Het vraagt om een aangepaste onderzoeksmethode waar weinig beleidsmakers in geïnteresseerd zullen zijn. Die lijken over het geheel genomen vooral tevreden als burgers zich actief opstellen en kijken pas in tweede instantie naar eventuele bij-effecten daarvan.

3.9 Ter afsluiting

Het geheel overziend kunnen we zeggen dat twee van de drie centrale kwesties die we in de literatuur tegenkwamen, de kwestie van representativiteit en draagvlak en het probleem van de institutionalisering ook voorkomen in onze praktijkvoorbeelden, zij het op een iets andere manier dan verwacht. Ten eerste bleek dat de accentverschuiving van meedenken en meebeslissen naar meedoen om nog grotere zorgvuldigheid vraagt bij de bepaling van het publieke belang en de relatie van deelbelangen daartoe. Ten tweede bleek dat een groot beroep wordt gedaan op het improviserend vermogen van professionals om er voor te zorgen dat een goede balans wordt gevonden tussen inbedding in een professionele organisatiestructuur en autonomie van burgers. Daarvoor zijn heldere procedures nodig, maar ook een open oog voor de onvoorspelbaarheid van actief burgerschap. De derde kwestie, de onbedoelde negatieve gevolgen, vonden we bij onze praktijkvoorbeelden minder overtuigend terug. Daaraan is de gekozen onderzoeksmethode mede debet. Het kwam waarschijnlijk ook omdat men op de nieuwe problemen die bepaalde oplossingen opleveren goed heeft geanticipeerd, maar we zagen ook dat sommige kwesties in de specifieke context van een project nooit tot een probleem uitgroeiden.

De empirische werkelijkheid van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein heeft echter nóg een inzicht opgeleverd, dat tot nu toe in de literatuur niet als zodanig is benoemd: die van de onvoorziene meerwaarde. Daarmee doelen we op het fenomeen dat de doelen waarmee burgers en politie in een project samen aan de slag gaan niet altijd gerealiseerd lijken te hoeven te worden om het project tóch de moeite van het doorzetten waard te laten zijn. Hierop gaan we in het slothoofdstuk verder in.

Hoofdstuk 4. Conclusie en reflectie

In dit rapport hebben we een state-of-the-art geboden van de beschikbare literatuur over burgerparticipatie in Nederland op het gebied van sociale veiligheid en hebben we een breed samengesteld overzicht geboden van praktijkervaringen. Beide bronnen, de literatuur en de praktijk, bieden in combinatie inzicht in de vormen die burgerparticipatie in het veiligheidsdomein - in het bijzonder gerelateerd aan de politie - aan kan nemen, welke problemen daarbij kunnen optreden en wat mogelijke opbrengsten ervan zijn voor overheid, samenleving en burgers. We gaan in dit afsluitende hoofdstuk antwoorden formuleren op de probleemstelling van dit onderzoek: welke vormen van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein - in het bijzonder gerelateerd aan de politie - komen in Nederland voor, welke problemen doen zich daarbij voor en wat zijn de opbrengsten ervan voor overheid, samenleving en burgers? De deelvragen behandelen we hier in een wat andere volgorde (ze staan in de titel van paragrafen vermeld). Het geheel hebben we bij elkaar genomen in tabel 2. We sluiten af met enkele overwegingen over de 'de bijvangsten' en de drie principiële kwesties en besteden tot slot expliciet aandacht aan de betekenis van burgerparticipatie voor het werk van de politie.

Soorten en maten (deelvraag 1 en 3)

Allereerst moeten we vaststellen dat burgerparticipatie er in vele soorten en maten is, ook op het terrein van veiligheid. Als dit onderzoek iets laat zien dan is het wel dat burgers op gevarieerde wijze aan de slag gaan met het veiliger maken van hun leefsituatie. We hebben op basis van de literatuur een zeventdeling gemaakt: vijf categorieën ontleenden we aan de literatuur, twee aan de praktijk. Op basis hiervan bleken de gevonden initiatieven goed te ordenen. We lopen ze hieronder nog eens kort langs:

1. Er zijn vormen van toezicht, waarbij surveillerende burgers de meest in het oog springende vorm zijn. Onze inventarisatie geeft aanleiding te denken dat deze vormen van burgertoezicht meer voorkomen dan wel wordt aangenomen. Met name in de kleinere gemeenten en in relatief overzichtelijke situaties zijn er veel initiatieven op dit terrein. Zij worden genomen naar aanleiding van eerdere gebeurtenissen of algemenere onveiligheidsgevoelens. Ze hebben over het algemeen een preventieve functie, maar bieden burgers ook de mogelijkheid te interveniëren.
2. Een tweede categorie vormt hulp bij opsporing. De daad is gepleegd en er wordt een dader gezocht: 'kunt u helpen?' Internet en de mobiele media hebben een enorme impuls gegeven aan nieuwe vormen van 'ogen en oren' zijn van de politie. Deze vorm verschilt principieel van de eerste omdat er een delict is gepleegd, naar aanleiding waarvan concreet actie wordt ondernomen. Er is als het ware een legitieme titel om de hulp van burgers in te roepen. Via digitale middelen is soms sprake van een combinatie van toezicht houden (signaleren bijvoorbeeld) en daadwerkelijk opsporen.
3. In het kader van de leefbaarheid van de woonomgeving worden veel schoon-heel-veilig initiatieven genomen. Deze initiatieven hebben meer of minder expliciet een veiligheidsdoelstelling en passen binnen de criminologische benadering waarin verloedering van buurten als voorstadium wordt gezien van criminaliteit en onveiligheid (de *broken windows* theorie). Bewonersbudgetten vormen hier een relatief succesvolle nieuwe vorm om burgers te betrekken bij de buurtveiligheid,

waarbij zowel politie als gemeentelijke diensten worden aangesproken en waarbij nieuwe groepen burgers kunnen worden aangetrokken.

4. (Buurt)bemiddeling is een speciale categorie, die we toch als burgerparticipatie in veiligheid beschouwen. Deze functie van participatie is direct oplossend, maar heeft vooral een functie in het preventief doorbreken van mogelijke escalatie. Zij heeft haar bestaansrecht over de jaren heen bewezen. Opvallend is ook de hoge mate van professionaliteit die is verwezenlijkt. De vrijwilligers zijn getraind en zijn veelal ingebed in een organisatie van gemeente of welzijnswerk de relatie met de politie is vaak zwak ontwikkeld, maar dit wordt niet altijd als probleem ervaren.
5. Beïnvloeding van beleid kan vele vormen aannemen. Het gaat hier om participatie die ver voorbij gaat aan een avond voorlichting van de wijkagent. Het gaat hier om het daadwerkelijk kunnen bepalen waar de (politie)capaciteit wordt ingezet. Met name het project Buurt Bestuurt (Rotterdam) valt in positieve zin op, al is de nieuwe werkwijze niet voor iedereen even helder. Voor bewoners is het soms moeilijk te bepalen welke problemen nu voor de politie zijn en welke voor andere diensten.
6. De categorie contactbevordering is ten dele gericht op het verbeteren van het contact tussen politie en bewoners. Zij ligt het meest in het verlengde van de rol die de politie vanaf de jaren zeventig tot een kernfunctie is gaan beschouwen: dichtbij burgers, in nauwe samenspraak en wederzijds informierend komen tot gezamenlijke zorg voor veiligheid. Voor de gebiedsgebonden politie zoals die in Nederland tot ontwikkeling is gekomen, is een goede relatie tussen burgers en politie altijd uitgangspunt geweest. De sociale media hebben ook hier een impuls betekend. Twitterende wijkagenten benutten een extra dimensie in het contact door de snelheid van het medium en de brede inzetbaarheid ervan (waarschuwingen, opsporing, info). Ook bevordering van contact tussen bewoners hoort in deze categorie thuis.
7. Tot slot dient zich een nieuwe categorie aan die is gericht op bewoners die graag bemiddelen in informatie. Zij zetten een website op poten, richten zich specifiek op één thema of bestrijken juist het hele terrein van veiligheid. Onnodig te vermelden dat nieuwe technologie hen stimuleert.

Uit onze inventarisatie kunnen we aflezen dat in de loop der jaren een breed scala aan burgerparticipatieprojecten in het veiligheidsdomein is beschreven. De zeventiende eeuwse categorieën burgerparticipatie in veiligheid kan worden gemaakt duidt er op dat de 'doe-democratie' (Van de Wijdeven 2012) waarover de laatste jaren wordt gesproken zichtbaar is geworden in het veiligheidsdomein. Burgerparticipatie is steeds minder de klassieke variant waarin de overheid de zeggenschap van burgers sterk heeft gereguleerd, maar steeds meer de veelvormige, actieve, doe-variant waarin burgers (mee) toezicht houden, (mee) opsporen, zelf de openbare ruimte aanpakken, andere bewoners helpen om conflicten op te lossen, het contact bevorderen tussen bewoners onderling en tussen bewoners en professionals, en zich inzetten om informatie te verzamelen en te delen. De klassieke variant van burgerparticipatie is niet alleen aangevuld, maar ook getransformeerd. De zeggenschap gaat, vooral door het zelf prioriteiten kunnen stellen ten aanzien van de problemen die politie en gemeente dienen aan te pakken, veel verder dan een adviserende rol. Daarnaast, door over een eigen budget te kunnen beschikken, komt zeggenschap in het teken te staan van autonomie van de initiatiefnemers.

Doelstellingen en werkingsprincipes (deelvraag 2 en 4)

Om meer zicht te krijgen op al deze vormen van burgerparticipatie kunnen we in eerste instantie kijken naar wat burgers willen bereiken. Wat zijn hun doelstellingen? Dat kunnen echte 'outcome'-achtige doelstellingen zijn, zoals toename van de veiligheid of

vermindering van criminaliteit, maar ook meer ‘output’-achtige, zoals het vergroten van de waakzaamheid op straat of het doen van meldingen bij de politie. Die laatste soort doelstellingen hebben we in dit rapport ‘werkingsprincipes’ genoemd. Kortom, wat willen burgers, professionals, beleidsmakers en bestuur gezamenlijk bereiken met hun projecten en langs welk principes zouden die doelstellingen bereikt moeten worden? Een eerste doel betreft het ontmoedigen van criminele of overlast veroorzakende personen. De nadruk ligt bij dit doel op preventie. Dat kan natuurlijk door individuele maatregelen te nemen tegen inbrekers of door persoonlijk op te treden, maar dat scharen we niet onder burgerparticipatie. Wij doelen op het in gezamenlijkheid uitoefenen van informele sociale controle in de openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties. Zo wordt op een actieve manier en gesteund door formele instanties informele sociale controle uitgeoefend, die kan leiden tot meldingen bij politie of gemeente. Een ander daarmee verwant doel kan er uit bestaan om het gedrag van overlastveroorzakende personen te proberen te veranderen: hen te verleiden een opleiding te volgen, te confronteren met positieve rolmodellen of door hen te begeleiden (dwingend toezicht uit te oefenen) tijdens hun aanwezigheid in de buurt (denk aan de begeleiding van uitgaansjeugd in Lopik). De sociale controle vindt daarbij plaats op basis van familiariteit: omdat men elkaar kent kan de effectiviteit van het toezicht toenemen.

Een tweede doel kan bestaan uit het actief tegengaan van criminaliteit en overlast door met behulp van verzamelde informatie bij te dragen aan de opsporing van verdachte personen. Dat doe men door actief op zoek te gaan naar informatie die door de politie kan worden gebruikt, bijv. om bij te dragen aan de heterdaadkracht. Deze doelstelling is veel recenter dan de vorige en sterk ingebed in de politieorganisatie (denk aan Burgernet). Het gaat om een sterk instrumentele doelstelling in het verlengde van politiedoelstellingen.

Een derde doelstelling is het bestrijden en dempen van crimineel of overlastgevend gedrag door verbetering of verfraaiing van de openbare ruimte. Deze doelstelling wordt geformuleerd op het snijvlak van veiligheid en leefbaarheid. In de jaren rond de eeuwwisseling was de trits ‘schoon, heel en veilig’ het motto in de probleemwijken. Investerings-, ook door de participatie van burgers in de openbare ruimte, zouden de betrokkenheid van bewoners en gebruikers van de openbare ruimte vergroten, de ogen op straat versterken en het signaal afgeven dat negatief afwijkend gedrag niet wordt getolereerd.

Een vierde doelstelling betreft het uitrusten van bewoners met vaardigheden om zelf onderlinge conflicten op te lossen en zo de woonoverlast in buurten terug te dringen. Een daarvan afgeleid doel is om kostbare politiecapaciteit niet te hoeven inzetten bij burenruzies en dergelijke, waarvan de politie weet dat haar mogelijkheden om problemen op te lossen beperkt zijn (zie ook Kraassenberg & Van der Land 2014).

De vijfde doelstelling die we onderscheiden is die van het beïnvloeden van beleid door het vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid. De gedachte is dat daardoor de verantwoordelijkheid van burgers voor de veiligheid in hun omgeving toeneemt, waardoor ook de veiligheidssituatie en de beleving daarvan verbetert.

Tot slot vonden we ook meer recente voorbeelden van burgerparticipatie met nieuwe doelstellingen. De een had betrekking op het bevorderen van vertrouwen tussen bewoners of tussen bewoners en de politie door het contact te intensiveren. De ander ging over het toegankelijk maken van informatie met als doel burgers en instanties van meer of betere informatie te voorzien.

Context (verdere uitwerking van deelvraag 4)

Als we deze doelstellingen en werkingsprincipes beschouwen waarlangs burgerparticipatie tot succes kan leiden, moeten we ook het belang van context noemen. De context kan het specifieke werkingsprincipe waarop een bepaalde vorm van

burgerparticipatie berust versterken of verzwakken. Contextfactoren zijn ook te zien als kritische succesfactoren voor het welslagen van burgerparticipatie op het gebied van veiligheid. Het ontbreken er van kan zorgen voor problemen of stagnatie. Een bekend, zij het complex, voorbeeld van zo'n kritische factor is de mate van sociale cohesie en collectieve weerbaarheid in een straat of buurt. Als bewoners in een buurt of straat elkaar goed kennen en vertrouwen, is de kans dat de participatie van actieve bewoners geaccepteerd zal worden groter dan wanneer men wantrouwig staat tegenover het handelen van buurtbewoners. Dat geldt idem dito voor het vertrouwen van bewoners in professionals. Verwer & Walberg (2012) benadrukken op basis van het werk van Robert J. Sampson hoe belangrijk het is dat professionals, in wijken met problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid en waar weinig vertrouwen bestaat tussen bewoners en professionals en tussen bewoners onderling, eerst zelf optreden. Pas daarna zullen burgers mogelijk bereid en in staat zijn om hun collectieve weerbaarheid te tonen en ook betrokken te worden bij de wijkaanpak. Vanzelfsprekend tekenen we daarbij aan dat die bereidheid lager zal zijn in wijken waar burgers zelf actief bijdragen aan criminaliteit en overlast. Het onderlinge vertrouwen tussen bewoners zal daar eerder het politiewerk ondermijnen dan ondersteunen. Bewoners die in die context actief de kant van de politie en de gemeente kiezen lopen er het risico als verrader te worden beschouwd (vgl. deelnemers aan buurtwachten in dergelijke wijken; zie Van der Land 2014a).

Een andere belangrijke contextfactor die in de literatuur wordt genoemd is de mobiliserende kracht van figuren die wel als 'best persons' worden aangeduid (Van den Brink et al. 2012). 'Best persons' zijn personen, vooral professionals maar ook anderen, die in de meest problematische buurten succes boeken omdat zij de verschillende logica's van de systeemwereld en de leefwereld van burgers met elkaar weten te verbinden. Ze zijn resultaatgericht, bevlogen, empatisch en kunnen goed netwerken. Het zijn bij uitstek diegenen die in staat zijn een werkingsprincipe te herkennen en die al trekkend en duwend te effectueren en in resultaten om te zetten. Dergelijke personen zijn keihard nodig in de complexe dynamiek van wijken met problemen.

Naast context op het niveau van leefomgeving en de kracht van individuele personen vormen de organisaties van waaruit professionals met burgers werken een derde kritische contextfactor. De professionals waarmee burgers te maken krijgen zijn de frontlijnwerkers van de betrokken organisaties, die van de beleidsruimte (ook wel professionele ruimte genoemd) waarover zij beschikken gebruik moeten maken om flexibel en slagvaardig in te spelen op de vragen, wensen, verwachtingen, eisen en capaciteiten van de burgers met wie zij samenwerken. Niet iedere organisatie of onderdeel daarvan biedt de daarin werkzame professionals die ruimte. Er wordt wel steeds vaker gewezen op het belang van het kunnen afwijken van de gebaande paden (bijv. t.a.v. de recentelijk in opkomst zijnde sociale wijkteams; Sok et al. 2013). Ervaringen met Buurtpraktijkteams in Amsterdam laten zien hoe belangrijk het is dat professionals in staat worden gesteld om niet alleen de doelstellingen van de eigen organisatie na te streven, maar hun kennis en vaardigheden ook naar eigen inzicht in te zetten om problemen hands-on aan te pakken (Stadsdeel Amsterdam-West 2014). Ook bij de politie is het belang van professionele ruimte onderkend.

Opbrengsten (deelvraag 5)

Effecten van burgerparticipatie op veiligheid, in de zin dat er sprake is van een causaal verband tussen inspanningen en opbrengsten, zijn nauwelijks te meten. Dat komt niet alleen omdat de doelstellingen vaak vooraf niet scherp worden geformuleerd, maar ook omdat de maatschappelijke opbrengsten (*outcome*) alleen met een (liefst longitudinale) quasi-experimentele onderzoeksmethode redelijkerwijs toegeschreven zouden kunnen worden aan de feitelijke inspanningen die actieve burgers plegen. Vrijwel alle onderzoeken die we hebben geraadpleegd maken echter gebruik van eigen inschattingen

(‘anekdotisch bewijs’) van burgers, professionals en andere betrokkenen. Interviewtechnieken van onderzoekers ten spijt zullen respondenten geneigd zijn hun eigen projecten hoog te waarderen. Andere bewoners dan direct betrokkenen worden zelden gevraagd hoe zij de opbrengsten van actieve burgers inschatten. Op zich is dat ook niet zo vreemd, omdat zij er vaak ook slecht zicht op hebben. We weten dus niet goed of de positieve uitkomsten van burgerparticipatie daadwerkelijk worden veroorzaakt door de betreffende inspanningen van actieve burgers of dat er andere factoren in het spel zijn. Onze inschatting van de mogelijke opbrengsten is dus vooral indicatief, gebaseerd op zelfrapportage van betrokkenen, aangevuld met ervaringskennis van experts en eerder opgedane (theoretische) kennis over de opbrengsten van bepaalde werkingsprincipes (zie bijv. Lub 2013).

De indruk die dan ontstaat is dat de mogelijke opbrengsten van burgerparticipatie in veiligheid voor burgers en de politie uiteenlopen. Natuurlijk speelt bij beide partijen een rol dat de samenleving, en in het bijzonder de eigen leefomgeving, veiliger moet worden. Maar de belangrijkste mogelijke opbrengsten voor burgers hebben – zoals we ook in hoofdstuk twee zagen - te maken met gevoel: zich veiliger voelen, een gevoel van controle ervaren over de omgeving, meer vertrouwen hebben in andere bewoners of in de politie, het gevoel een nuttige bijdrage te leveren aan de samenleving of aan de zelfredzaamheid van ruziënde bewoners, een plezierig gevoel overhouden aan nieuwe sociale contacten of een fraaiere openbare ruimte, of een gevoel van herkenning en tevredenheid over de beleidsdoelstellingen van gemeente of politie. Daarmee willen we de opbrengsten geenszins bagatelliseren. Er kan gedrag uit voortkomen dat rechtstreeks bijdraagt aan de veiligheid (bijv. meer durven te melden, anderen aan durven te spreken, meer inzet voor de buurt, meer zelfredzaam (preventief) gedrag, verhoogd probleemoplossend vermogen, snellere acceptatie van beleidsinterventies etc.).

Wij hebben de stellige indruk dat die verschillende manieren waarop mensen de inzet van burgers en datgene wat zij door hun participatie bereiken ervaren van groot belang is voor het dagelijks leven in buurten en dorpen, maar ook van grote betekenis is voor het functioneren van de politie. ‘Gevoelsindicatoren’ zijn zelfs zo belangrijk geworden voor het beleid van de politie en de gemeente dat zij daar hun prestatie mee laten meten (scores van het gevoel van veiligheid moeten in een periode bijv. met een aantal procentpunten toenemen). Ondanks dat niet te onderschatten belang moet de totale impact ook niet worden overschat zolang het aantal burgers actief in veiligheidsprojecten niet toeneemt. In veel buurten is het percentage bewoners dat actief wordt immers beperkt. De roep van de overheid om méér actieve burgers, zonder al te specifiek te zijn over de aard van die participatie, is vanuit dat perspectief bezien belangrijk.

Andere belangrijke opbrengsten kunnen voornamelijk betrekking hebben op een objectieve afname van criminaliteit en/of overlast (door toezicht en opsporing) of verbeterde mogelijkheden om zelf of samen met andere veiligheidspartners effectief op te kunnen treden, bijv. door over meer of betere informatie te beschikken of een betere (gezamenlijke) aanpak te hebben kunnen ontwikkelen.

Concluderend kunnen we stellen dat burgerparticipatie vooral een rol speelt in de gebiedsgebonden politiezorg, vrijwel uitsluitend preventief is georiënteerd en taken van politiemensen kan ondersteunen in de sfeer van toezicht, handhaving, communicatie, bemiddeling, informatieverzameling, beleidsontwikkeling (prioritering) en opsporing. Op de drie laatst genoemde gebieden kan de bijdrage van burgers ook strekken tot het domein van de georganiseerde criminaliteit. In de meeste gevallen zal het gaan om hinder, overlast en het tegengaan van vergrijpen, zoals reeksen woninginbraken of brandstichtingen die het dagelijks leven in een buurt op hun kop kunnen zetten.

Problemen en oplossingen (deelvraag 6)

Met elkaar zijn de besproken projecten onderdeel van een dynamische ontwikkeling, die past bij de ontwikkeling van de netwerkmaatschappij. Met de digitalisering als *driving force* worden nieuwe initiatieven genomen, en ook rond de veiligheid is dat het geval. In de discussie over 'eigen verantwoordelijkheid', 'burgerkracht', zelfredzaamheid, of welke term ook maar wordt gehanteerd, gaat vaak de aandacht uit naar de kansen die dergelijke projecten bieden. Toch maakt het veel verschil of een zorgcoöperatie wordt opgericht of dat veiligheidsproblemen worden aangepakt. Ons onderzoek leert dat er juist inzake veiligheid tal van precaire kwesties rond burgerinitiatieven spelen. Ze maken dat de roep om een participatiesamenleving niet zonder meer van toepassing is op het veiligheidsveld.

In de verschillende vormen van burgerparticipatie zien we dat er verschillende accenten te leggen zijn voor wat betreft de problemen waarmee men kampt. Oplossingen voor die problemen liggen niet panklaar, maar worden ter plekke ontwikkeld. Zo gaan problemen in de sfeer van burgertoezicht vooral over het vinden van de juiste balans tussen spontane inzet van burgers gekoppeld aan intrinsieke motivatie enerzijds en de meestal noodzakelijk geachte inbedding in de politie en (in mindere mate) gemeente anderzijds. Met dat laatste wordt in ieder geval geborgd dat de inzet van burgers bijdraagt aan de publieke zaak en niet alleen aan de particuliere belangen van de betrokken, niet noodzakelijk representatieve, groep burgers.

Bij opsporingsgerichte projecten speelt dit representativiteitsprobleem in mindere mate. Het maakt immers niet zoveel uit door wie een verdachte of vermiste wordt gesignaleerd, zolang die persoon dat dan maar meldt. Een probleem dat bij opsporing de kop opsteekt is dat burgers met behulp van nieuwe technologie vaak net zo gemakkelijk en snel, of soms nog gemakkelijker en sneller, informatie openbaar kunnen maken dan de politie. De vraag daarbij is of die informatie wel altijd even betrouwbaar is. Het risico bestaat dat de politie in de toekomst steeds meer de greep verliest op participatie van burgers in de opsporing. Vanwege de gevoelige aard van de informatie moeten kraakheldere procedures worden gevolgd.

Aan veel van de projecten gericht op zorg voor de openbare ruimte liggen meer klassieke problemen met betrekking tot de relatie burger en bestuur ten grondslag. Het gaat hier om inspanningen om de openbare ruimte te verbeteren en te verfraaien en zo bij te dragen aan een omgeving waarin men zich veiliger voelt en die minder uitnodigt tot deviant gedrag. Opmerkelijk is dat de bewonersbudgetten erin slagen nieuwe groepen burgers te betrekken. Tot de knelpunten behoren de bureaucratische stijl waarmee de overheid in sommige projecten participeert, die botst met de inzet van burgers en die kan leiden tot de vergadermoetheid die vaak optreedt in grootschalige langdurige projecten. Ook doet zich het probleem voor dat er vaak sprake is van kortdurende inzet die nogal eens tot teleurstelling kan leiden bij de betrokkenen. Gemeenteambtenaren en politiemensen kunnen lang niet altijd vertrouwen op de blijvende inzet van bewoners. Over het algemeen is in aandachtswijken de belangstelling van burgers om zich als burgerparticipant in te spannen klein. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de hoge verhuismobiliteit in de betreffende buurten en het leggen van prioriteit bij dagelijkse terugkerende problemen in het eigen bestaan. Een vaak gekozen 'oplossing' (voor zover men daarvan kan spreken) heeft betrekking op de kleinschaligheid van projecten. Juist die kleinschaligheid verkleint de noodzaak om formele procedures en richtlijnen af te spreken of ingewikkelde toeren uit te halen om moeilijk te bereiken burgers toch te betrekken.

Bij de uitvoering van conflictbemiddeling lijken zich daarentegen geen al te grote problemen voor te doen. Er zijn over het algemeen voldoende vrijwilligers beschikbaar, die goed worden getraind en bewoners stellen de bemiddeling in de regel op prijs. Een sterk punt is de uniforme en eenvoudige opzet van het project in de deelnemende gemeenten. Een kwestie die speelt, maar waarover vaak heldere afspraken zijn gemaakt is tot hoever de bemiddeling kan reiken. Bij ernstige problemen vindt geen inzet van burger-

bemiddelaars plaats, maar worden professionals ingezet. Problemen lijken meer voor de hand te liggen in de sfeer van samenwerking tussen partijen (politie, gemeente, woningcorporaties) en in financieringsmogelijkheden (het project omvat bijv. coördinatie en training van bewoners).

Van problemen die zich in de sfeer van beleidsbeïnvloeding voordoen kan veel worden geleerd, omdat deze vorm van burgerparticipatie lange tijd domineerde en zich in de loop van de jaren volop mogelijkheden hebben voorgedaan om veelvoorkomende problemen aan te pakken. Burgers die de mogelijkheid hebben aangegrepen om de beleidsuitvoering van politie en gemeente te beïnvloeden, spreken doorgaans positief over deze projecten. Afgaande op de resultaten van de Engelse *reassurance* projecten mag men verwachten dat de objectieve veiligheid in deze wijken wordt vergroot. Opvallend is dat in veel projecten desondanks blijvend wordt gewezen op de beperkingen van burgerparticipatie. Een moeilijkheid blijft om de brede achterban van 'passieve' bewoners te bereiken. Veel actieve burgers voelen zich op hun beurt nog steeds niet voldoende erkend of gehoord en geven ze aan te weinig terugkoppeling te ontvangen over de thema's waarvoor men zich inspent. Ook het bekende probleem dat professionals een initiatief van bewoners weghapen doet zich voor. Professionals in de sociale sector zijn soms zo sterk gericht op actieve burgers dat zij zich als een beer op de honing op deze bewoners storten. Een deel van hen haakt na jaren van inspanningen gefrustreerd af omdat de inzet van burgers in hun ogen te weinig bijdraagt aan de effectiviteit van de organisatie of omdat zich in het project problemen voordoen in de samenwerking met andere partijen. De vraag is of dergelijke problemen ooit kunnen worden opgelost. Een sterk punt van de nieuwe lichting projecten in deze categorie is dat burgers de aanpak van problemen zelf kunnen prioriteren. Goed gemotiveerde burgers weten daardoor de weg naar 'het beleid' daarmee sneller te vinden dan vroeger. De aangehaalde praktijkvoorbeelden suggereren echter ook dat de schaal van veel projecten in deze categorie zo groot is geworden dat de klassieke problemen van burgerparticipatie het bereiken van doelstellingen in de weg blijven staan.

Tot slot signaleerden we in de projecten gericht op contact tussen bewoners onderling dat contact niet alleen positieve effecten kan hebben, maar evengoed negatieve. Dat brengt het mogelijke probleem met zich mee dat door het ongericht bevorderen van contact het onderlinge vertrouwen kan worden geschaad. Wat betreft de informatiebemiddelingsprojecten en mogelijke problemen bij de doelbereiking beschikken wij over te weinig informatie om daarover iets zinnigs te kunnen zeggen.

Samengevat ontstaat de volgende tabel met de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek:

Tabel 2. Doelstellingen, werkingsprincipes, problemen en mogelijke opbrengsten van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein

<i>Categorie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Werkingsprincipe</i>	<i>Problemen</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor burgers</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor de politie en gemeente</i>
Algemeen (onafhankelijk van de categorie burgerparticipatie)			Representativiteit (voldoende draagvlak) Institutionalisering (systeem en beleidslogica) Onbedoelde gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Minder criminaliteit en overlast • Meer gevoel van controle en gevoel van veiligheid (soms afname) • Meer sociale cohesie en meer vertrouwen (en zo meer acceptatie van politiewerk, hogere meldingsbereidheid etc.), maar kan ook sociale spanningen versterken 	
<i>1a) Actief toezicht</i> <i>Praktijkvoorbeelden: Nachtwachten (Lopik), Senioren corrigeren senioren (Sliedrecht), Leerlingen surveilleren (Utrecht)</i>	Ontmoediging van criminaliteit en/of overlast	Actief informele sociale controle uitoefenen, gesteund door formele instanties Observaties leiden tot meldingen Ondersteund door technologische hulpmiddelen	Vinden van balans tussen autonomie/intrinsieke motivatie en instrumentalisering / inbedding in formele organisatie	Toename gevoel van veiligheid bij andere wijkbewoners (maar kan ook afname zijn) Toename gevoel van controle onder participerende burgers	Betere informatiepositie in de buurt vanwege 'oren en ogen' Ondersteuning bij terugdringen criminaliteit en overlast Vertrouwen in de politie onder actieve burgers (mits politie betrouwbaar opereert)

<i>Categorie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Werkingsprincipe</i>	<i>Problemen</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor burgers</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor de politie en gemeente</i>
<i>1b) Relationeel toezicht</i> <i>Praktijkvoorbeelden: Buurtvaders (Lelystad), Rolmodellen (Den Haag)</i>	Positieve gedragsverandering die leidt tot minder overlast	Sociale controle op basis van familiariteit	Doelstelling realistisch houden	Versterking band tussen toezichthouders en de doelgroep	
<i>2) Opsporing</i> <i>Praktijkvoorbeelden: SMS Alert (Amsterdam), Burgerrechercheurs (Gooi en Vechtstreek), Bel je burelen (Rhenen), Overvalapp (Venray), Whatsappgroep (Ede)</i>	Verzamelen van informatie om criminaliteit en/of overlast tegen te gaan	Nieuwe informatie van bewoners draagt bij aan opsporing Op basis van meldingen kunnen preventieve maatregelen worden genomen	Afweging maken tussen inzet politiecapaciteit en opbrengsten Publiekelijke schandpaal voorafgaand aan rechtspraak (bij publicatie van naam foto etc.) Noodzaak om duidelijke procedures af te spreken	Gevoel nuttig te zijn voor de samenleving en de politie	Meer informatie die sneller beschikbaar is Meer greep op verdachte personen Verhoogde heterdaadkracht Opsporing als project werkt op zichzelf ook preventief, dus afname van misdrijven

<i>Categorie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Werkingsprincipe</i>	<i>Problemen</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor burgers</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor de politie en gemeente</i>
3) <i>Zorg voor de openbare ruimte</i> <i>Praktijkvoorbeeld: Pandenoffensief (Amsterdam)</i>	Bestrijding en demping van criminaliteit en overlast gevend gedrag	Verbetering en verfraaiing van openbare ruimte geven positief signaal af dat men alert is op vandalisme, overlast en criminaliteit	Gemeente moet wennen aan autonomie van burgers	Directe bijdrage aan leefbaarheid, meer plezier om in de buurt te wonen	Vergroot gevoel van veiligheid onder bewoners Meer plezier om in de buurt te werken Verbetering relatieve positie buurt
4) <i>Conflictbemiddeling</i> <i>Praktijkvoorbeelden: Buurtbemiddeling (Rotterdam), Buurtbemiddeling (Arnhem)</i>	Minder conflicten tussen bewoners, minder woonoverlast	Getrainde bewoners vergroten bij andere bewoners zelfredzaamheid om conflicten op te lossen	Politie moet wel geïnformeerd blijven over problematische huishoudens Grenzen van buurtbemiddeling niet oprekken	Vergrote mogelijkheid om conflicten op te lossen Bij actieve burgers (vrijwilligers) gevoel van zingeving	Politiemensen hoeven minder vaak op te treden in situaties waarvoor zij niet zijn opgeleid Gemeente ziet openbare orde verbeterd

<i>Categorie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Werkingsprincipe</i>	<i>Problemen</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor burgers</i>	<i>Mogelijke opbrengsten voor de politie en gemeente</i>
5) <i>Beleids-beïnvloeding</i> <i>Praktijkvoorbeelden: Veilige en leefbare buurten (Venray), Burgerpanel (Boekel), Buurt bestuurt (Albrandswaard), Buurt-preventie (Breda)</i>	Meeontwikkelen en meeuitleveren van beleid	Zeggenschap bij beleid en coproductie in de uitvoering vergroten gevoel van verantwoordelijkheid voor veiligheid	Oppassen voor te grote schaal Problemen in de samenwerking tussen betrokken instanties	Beleid dat beter aansluit bij eigen voorkeuren; draagvlak Plezier, zingeving	Intensievere en betere samenwerking met andere veiligheidspartners Efficiënter en effectiever politiewerk
6) <i>Contact-bevordering</i> <i>Praktijkvoorbeeld: Politiekids (Den Haag)</i>	Bevorderen van vertrouwen tussen bewoners onderling en tussen bewoners en de politie	Het gezamenlijk, regelmatig opdoen van positieve ervaringen vergroot het onderlinge vertrouwen	Sociaal contact pakt niet automatisch goed uit	Meer vertrouwen in de politie en in andere burgers (maar kan ook averechts uitpakken)	Meer vertrouwen van burgers in de politie (als ze goed presteert) Betere basis voor collectieve zelfredzaamheid van bewoners
7) <i>Informatie-bemiddeling</i>	Het toegankelijk maken van informatie	Met de juiste informatie kan men de veiligheid vergroten	n.n.b.	Beter onderbouwde maatregelen om veiligheid te vergroten	Toename gevoel van veiligheid bij burgers (maar kan ook afname zijn)

Bijvangst: onbedoelde positieve gevolgen

Bijvangst ontstaan als je iets anders vangt dan waarop je vist. Een vangst kan formeel gezien mislukken als niet de beoogde vis, maar een andere soort aan boord wordt gehesen. Maar met een milde en creatieve blik op de vangst kan het nut van de bijvangst misschien toch anders worden gezien. De bijvangst wordt dan niet overboord gekieperd, maar de omschrijving van datgene waar men naar zoekt wordt aangepast. De vangst is niet mislukt, maar de visser herdefinieert zijn taak en verwachtingen, zodat hij voortaan wordt toegejuicht in plaats van uitgejouwd.

Positieve bijvangst tellen bij burgerparticipatie misschien wel minstens zo zwaar als de beoogde opbrengsten. Deze onbedoelde positieve gevolgen hebben bijv. betrekking op de verbeterde sociale cohesie in een wijk of dorp. Dat is bijv. bij de projecten SMS Alert Molenwijk en Senioren corrigeren senioren het geval. Bij de Arnhemse buurtbemiddeling werd de onderkenning door de politie van kwaliteiten van bewoners als (goede) bemiddelaars bij conflicten als bijvangst genoemd. Dat zal mogelijk ook uitstralen op het vertrouwen van de politie in burgers. De Overvallapp leverde weer een heel ander soort bijvangst op: preventie van misdaad.

De hiervoor signaleerde problemen vergen veel van professionals en beleidsmakers die samen willen werken met actieve burgers. Het werken in de 'frontlijn' is in de afgelopen decennia ingewikkelder geworden (Moors & Bervoets 2013) en het werken met burgers vergroot die complexiteit alleen nog maar meer. Dat levert nieuwe problemen op. 'Oude' problemen zijn bovendien niet plotsklaps verdwenen, zoals we hiervoor zagen. Wij denken echter dat het een misvatting is om daaruit te concluderen dat burgerparticipatie in veiligheid niet van groot strategisch belang is voor beleidsmakers en de politie in het bijzonder. Er doen zich nieuwe kansen voor (zie o.a. Boutellier 2011a en Trommel 2013). Waarom zou burgerparticipatie er voor de overheid en de politie in toenemende mate toe doen? Daarvoor zijn op basis van dit onderzoek zo drie redenen te noemen.

Ten eerste voelen beleidsmakers, politici, politie en andere betrokkenen een toenemende noodzaak om met burgers intensiever contact te hebben. Burgerparticipatie is onontkoombaar en minder vrijblijvend geworden. Men doet gedurende de afgelopen jaren daarom een steeds sterker beroep op burgers om taken over te nemen of te ondersteunen. Het besef dat de politie en verwante organisaties voor kennis en informatie van burgers afhankelijk zijn is gegroeid. Het onderhouden van relaties met burgers vindt niet alleen uit instrumentele overwegingen plaats, maar heeft ook een meer fundamentele reden. Zonder de medewerking van burgers zou de legitimiteit van de overheid en politie in het gedrang kunnen komen.

Ten tweede blijkt uit bijna alle voorbeelden van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein, zelfs buurtwachten bijv. die zichzelf een zekere mate van autonomie toedichten, dat de inspanningen van burgers onlosmakelijk verknoopt zijn geraakt met het werk van professionals (bij de politie, de gemeente, woningcorporatie, in zorg en welzijn). Burgerparticipatie lijkt veelbelovender te zijn geworden dan vroeger. Actieve burgers zijn enerzijds aangewezen op ondersteuning en facilitering van professionals, voelen zich daardoor serieus genomen, krijgen een zetje in de rug en voelen zich in hun recht staan een probleem aan te kaarten of medebewoners aan te spreken. Anderzijds beschikken veel actieve burgers over genoeg vaardigheden en zelfredzaamheid om problemen op zo'n manier aan te pakken dat professionals zonder veel inspanningen aan kunnen sluiten. Professionals en burgers zijn wederzijds afhankelijk; hun werelden liggen lang niet altijd ver uit elkaar.

Ten derde is in veel gevallen de directe meerwaarde voor het verhogen van de veiligheid of het terugdringen van criminaliteit beperkt, maar draagt burgerparticipatie op een indirecte manier bij aan versterking van politiewerk. Ook burgerparticipatie gericht op leefbaarheid, sociale samenhang of informatiebemiddeling bijv. kan voor de sociale

veiligheid van grote betekenis zijn. Deze meer indirecte bijdrage aan veiligheid bestaat er bijv. uit dat bewoners een sterker gevoel van controle over hun woonomgeving ervaren, zich nuttig voelen omdat zij aan een collectief doel en een publieke waarde bijdragen, nieuwe contacten maken met andere bewoners, meer vertrouwen krijgen in de politie en/of gemeente, meer inzicht verwerven in politiewerk en nieuw beleid daardoor sneller accepteren, of zich simpelweg veiliger zijn gaan voelen. Dit inzicht noopt er toe om los te komen van een beleidsperspectief waarin de kwaliteit van burgerparticipatie uitsluitend wordt beoordeeld op haar nut voor de ontwikkeling of uitvoering van beleid. Dat nut kan op een meer indirecte manier ook groot zijn (Gooren et al. 2013).

Een toename van vertrouwen onder participerende burgers in de overheid kan dus worden gesignaleerd als een positief neveneffect van een project. Zo'n opbrengst kan de eventuele extra inzet die de politie moest doen voor de samenwerking met burgers goedmaken. Zo zijn er buurtwachten en andere vormen van actief burgertoezicht te noemen waar de politie zo druk mee is dat haar inzet voor andere reguliere of geprioriteerde taken in het geding is en die voor wat betreft de effectiviteit van politiewerk niet worden gecompenseerd door het toezicht dat de burgers houden. Toch kan het feit dat burgers zich zekerder voelen, de politie positiever zijn gaan waarderen of meer vertrouwen hebben in politieoptreden de politie doen besluiten om onverminderd door te gaan met 'onrendabele inzet'.

Een andere manier om deze kwestie te 'framen' is als een afweging tussen, of een heroverweging van, primaire en secundaire politietaken. Sommige burgerparticipatieprojecten richten zich direct op veiligheid, maar een heel groot deel ook niet. In dat laatste geval leiden activiteiten alleen indirect tot een veiligere buurt, omdat het vertrouwen tussen bewoners bijv. is toegenomen en men elkaar op straat durft aan te spreken. De vraag is dus in hoeverre de politie capaciteit moet aanwenden in projecten die niet primair met veiligheid te maken hebben. Een voorbeeld is het project Leerlingen surveilleren waar het welzijnswerk regie voert en eindverantwoordelijkheid draagt. De politie hoeft bij dit project niet aan te sluiten. Dat komt omdat het project vooral gericht is op leefbaarheid en het welzijn van jongere migranten. Positieve bijeffecten van het project op vervelend hanggedrag van jongeren in de buurt zouden voor de politie wel degelijk aanleiding kunnen vormen tijd vrij te maken om te zien of en hoe men het project kan ondersteunen. En er zijn meer burgerparticipatieprojecten waarvan het doel niet direct met veiligheid heeft te maken, maar waar inbreng van de politie wel degelijk gewenst is, ook al zijn de effecten van het project op veiligheid niet goed te duiden.

In heel veel praktijkvoorbeelden zijn situaties aan te wijzen waarbij de goede inbreng van de politie in het project er toe leidt dat de politie als een betrouwbare partner wordt gezien. Dat toegenomen vertrouwen kan net aanleiding vormen voor burgers om (weer) melding te doen van misstanden of zelf ook eens iemand op straat aan te spreken op zijn gedrag. Paradoxaal genoeg hoeft het project waaraan de politie deelneemt dan zelf niet direct over veiligheid te gaan om daaraan indirect toch een bijdrage te leveren. Zelfs het politieproject Politiekids draagt niet direct bij aan effectiever politiewerk, maar is wel expliciet gericht op versterking van de binding met burgers. Daardoor kan de meldingsbereidheid toenemen, waardoor in theorie meer verdachten opgespoord kunnen worden.

Voor bijna alle projecten die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest geldt dat de samenwerking tussen burgers en politie gezien kan worden als een mogelijkheid om het contact tussen burgers en politie te verbeteren, waardoor de betrokken burgers in staat zijn in te schatten in hoeverre zij de politie kunnen zien als een betrouwbare partner. Bij het project Burgerrechercheurs ging die overweging zelfs ten koste van politiecapaciteit. Om de stroom van reacties van burgers in het project te kunnen verwerken moesten extra mensen worden ingezet. Men hechtte echter zoveel waarde aan de positieve betekenis van het project voor de verbinding tussen politie en burger dat een *trade-off* werd gemaakt.

Datzelfde geldt voor bewoners onderling. De betrokkenheid en bevoegdheid die deelnemers, zij het vrijwillig of professioneel, aan elkaar laten zien is misschien wel de meest overtuigende opbrengst van burgerparticipatie. Hoe meer mensen deelnemen aan burgerparticipatieprojecten, zeker op het gebied van veiligheid, des te meer betrokkenheid bij de directe of bredere omgeving dit op kan leveren en des te groter wellicht het gevoel iets bij te kunnen dragen aan de samenleving, in dit geval aan de sociale veiligheid. Des te groter wellicht ook het vertrouwen in de politie, als die integer en betrouwbaar handelt en naar beste kunnen presteert. Het criterium dat formele instanties zouden moeten hanteren om te bepalen in hoeverre ze bij willen dragen aan burgerparticipatie in het veiligheidsdomein is dus niet alleen in hoeverre de doelstellingen van burgerparticipatie meehelpten om hun operationele doelen te realiseren. Minstens zo belangrijk is de vraag in hoeverre door hun ondersteuning van burgerparticipatie de betrokkenheid en het daarmee te verwerven vertrouwen van actieve burgers in formele instanties zoals de politie kan worden vergroot.

De drie kwesties

Vanuit dit 'positieve perspectief' bezien moeten de eerder benoemde drie kwesties van de representativiteit, institutionalisering en onbedoelde gevolgen niet aan belang in. Zij leiden tot belangrijke dilemma's: doorgaan met een selecte groep actieve burgers of toch maar beter stoppen? Hun activiteiten inpassen in de eigen voorkeursaanpak of hen zelf het wiel laten uitvinden? De vruchten van een project plukken, ondanks dat zich onvoorziene gevolgen voordoen? Dit zijn en blijven belangrijke kwesties van burgerparticipatie. Ook met de intrede van de 'doe-democratie' verdwijnen die kwesties niet. We merkten in het vorige hoofdstuk op dat deze kwesties wel een andere betekenis hebben gekregen.

De kwestie van representativiteit is juist door het hoge doe-karakter van burgerparticipatie immers veel zichtbaarder dan voorheen. De kans bestaat dat successen zich – goed zichtbaar – vooral daar voordoen waar de kwaliteit van de buurt relatief al groot is. De kracht van het sociale weefsel van een wijk, of delen daarvan, bepaalt vaak de mate van succes. Dat betekent dat in principe ook achterstandswijken succesvol kunnen zijn. Sociale veiligheidsproblemen worden echter veroorzaakt door mensen. Het optreden daartegen – preventief of reactief – betekent dat hoe dan ook een onderscheid ontstaat tussen 'de goeie' en 'de slechte'. Daar kunnen goede gronden voor aanwezig zijn, maar er ligt altijd de mogelijkheid op de loer van een averechts effect door bijvoorbeeld discriminatie, provocatie of polarisatie. Gezegd moet worden dat we deze effecten in onze studie (zowel documenten als casusstudies) niet zijn tegengekomen. Hoe dan ook bestaat een risico – ook ongewild – van een kloof indien de betrokken burgers zich duidelijk onderscheiden van de rest. In dat geval ontstaat weerstand bij derden, waarvan het de vraag is of deze de sfeer in de wijk ten goede komt. In wijken met een grote doorloop en weinig sociale cohesie zal burgerparticipatie een moeizame zaak blijven en wordt daar veel van professionals gevraagd. In die zin verschilt burgerparticipatie in veiligheid niet veel van andere vormen van participatie. Eenzijdig leunen op de civiele kracht van de samenleving zou de verschillen tussen buurten en de verschillen binnen buurten wel eens kunnen versterken.

De vraag in welke mate de inbedding van projecten in bestaande organisaties helpt om succesvol uit te kunnen pakken is niet eenduidig te beantwoorden en mogelijk ook verkeerd geformuleerd. Steeds vaker maken de activiteiten van actieve burgers namelijk deel uit van netwerken van partijen die betrokken zijn bij veiligheid. Het vinden van een stabiele vorm van samenwerken is in die context niet eenvoudig. Veel initiatieven blijken sterk te leunen op samenwerking met politie en gemeente. Zij zijn ofwel geïnitieerd door deze partijen, ofwel zijn gezocht door burgers omdat die politie of gemeenten nodig hebben. Dit heeft echter nadrukkelijke consequenties voor de organisatie. Er is bijvoorbeeld sprake van mutaties (steeds een nieuw gezicht) of capaciteitsgebrek. Ook

worden soms verwachtingen gewekt die niet worden waargemaakt (de effecten blijven uit). In dat geval is sprake van een averechts effect: 'de politie is nog onbetrouwbaar ook'.

Wat in het algemeen opvalt is dat succesvolle projecten het vaak moeten hebben van één of meer personen die er daadwerkelijk aan trekken en sleuren (zie de eerdere opmerkingen over professionele ruimte en 'best persons'). Toch is dit niet het hele verhaal. Innerlijke motivatie gedijt vooral in een relatief vruchtbare omgeving, waarbij ook duidelijk is waarvoor men zich eigenlijk inspant. Tegen die achtergrond is het belangrijk om te onderkennen dat in onze samenleving in de loop der jaren een relatief gunstige sociale infrastructuur is opgebouwd – dat wil zeggen er in veel buurten en dorpen een zekere continuïteit is in wijkactivisme en opbouwwerk. Burgerinitiatieven komen zelden zomaar uit de lucht vallen. Opvallend is ook dat veel initiatieven geboren worden uit een reeds bestaande goede relatie met de politie en eventueel de gemeente of het welzijnswerk. Burgerparticipatie in veiligheid gedijt het beste waar die tot op zekere hoogte al bestaat (in de zin van goede relaties van burens onderling en met de instanties).

Indien een dergelijke 'sociale kracht' ontbreekt is het de vraag of de investering de moeite waard is. Het lijkt dan beter in te zetten op een combinatie van hoog niveau van handhaving en bouwen aan vertrouwen in de buurt. Maar is er in een wijk wel voldoende kracht en weerbaarheid, dan hoort gezamenlijk experimenteren, en zo met vallen opstaan zoeken naar de passende aanpak, bij de netwerkmaatschappij. Conditie, reacties en effecten zijn vaak ongewis. Burgers dienen in die zin ruim baan te krijgen voor initiatieven die zij nemen. Zij dienen ook de verantwoordelijkheid te krijgen die ze redelijkerwijs aankunnen. Het beschikken over financiële middelen in de vorm bewonersbudgetten is daarvan een mooi voorbeeld. Niet elk burgerinitiatief is goed voor de wijk (zie de paragraaf over problemen) of is levensvatbaar. Dat geldt ook voor initiatieven van organisaties die zijn gericht op activering van burgers.

De politie en burgerparticipatie op het gebied van veiligheid

In de vraagstelling van dit onderzoek gaven we al aan dat we in de analyse van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein meer in het bijzonder op de politie zouden letten. In de voorgaande hoofdstukken hebben we geprobeerd daaraan recht te doen. In dit slothoofdstuk voegen we daar een paar korte voorzetten voor de politie aan toe, gebaseerd op de vraag welke consequenties de hiervoor gedane constatering nu hebben voor politiewerk. Onze voorzetten zijn op zichzelf niet nieuw, maar vloeien wel logischerwijze voort uit de besproken projecten en de toelichting daarop in dit rapport:

- ✓ Verknoop participatieprojecten met de politieorganisatie, zonder het project over te nemen, d.w.z. zonder het te voegen naar de systeemlogica van de politieorganisatie.
- ✓ Bied professionele ruimte aan politiemensen zodat zij op de grillige werkelijkheid van burgerparticipatie in kunnen spelen.
- ✓ Schep voldoende ruimte voor autonomie van burgers om demotivatie van burgers te voorkomen.
- ✓ Voorkom blindstaren op het directe nut voor sociale veiligheid. Projecten kunnen via de omweg van vertrouwen in de politie of tussen burgers ook bijdragen aan (het gevoel van) veiligheid.
- ✓ Richt daar waar vertrouwen in de politie ontbreekt de aandacht op het leveren van prestaties die de veiligheid in objectieve zin verbeteren, voordat een beroep wordt gedaan op burgers.
- ✓ Bied de beste wijkagenten aan in de meest problematische wijken en rouleer niet te veel.

- ✓ Weeg burgerinitiatieven af tegen de achtergrond van het publieke belang: niet elke uiting van actief burgerschap hoeft/moet gestimuleerd worden. Koester actieve burgers en bescherm de zwakkeren.

Ook voor het lokale bestuur zijn deze aanbevelingen van belang (zonder flauw te willen zijn: lees gemeente in plaats van politie en gemeenteambtenaren in plaats van politiemensen of wijkagenten). Daarnaast moet de gemeente vooral kaders scheppen waarbinnen burgerparticipatie kan floreren en eventuele ongewenste praktijken kunnen worden tegengegaan, nl. door zo scherp mogelijk als het gaat het belang en het doel, maar ook de verwachtingen en de beperkingen van burgerparticipatie in het lokale veiligheidsbeleid duidelijk te maken.

Tot slot

Iedereen heeft de laatste tijd de mond vol van burgers en hun 'eigen verantwoordelijkheid' – samen te vatten als het debat over 'de participatiesamenleving'. De discussie daarover is wel gekenschetst als een truc om de bezuinigingen te verkopen. Dat mag zo zijn, maar de term verwijst naar een nieuwe ontwikkeling. De netwerksamenleving kent andere sociale verhoudingen, waarin ook nieuwe burgerinitiatieven ontstaan. Er ontstaan bijvoorbeeld energiecoöperaties, voedselbanken, buurthuizen in eigen beheer, stadstuinen, zorgcoöperaties en dergelijke. Ook rond het thema veiligheid zien we een groei in initiatieven. Het is op zichzelf logisch en kansrijk als burgers ook in de sociale veiligheid stappen. Organisaties van politie, justitie en de gemeente kunnen daarmee hun voordeel doen. In dit rapport hebben wij zowel de problemen als de kansen van burgerparticipatie op dit terrein belicht. Al met al slaat onze weging daarvan door in de richting van een positieve aanbeveling. Voor de politie biedt het goede mogelijkheden om 'in verbinding met burgers' te zijn, zoals zij dat zo mooi verwoordt. Burgerparticipatie en zelfredzaamheid maken echter bij voorkeur organisch onderdeel uit van een op elkaar betrokken gemeenschap c.q. wijk. In een omgeving met een hecht sociaal weefsel gedijt burgerkracht het beste. Dat geldt onverkort voor initiatieven inzake veiligheid. De betrokken instanties moeten daarbij heel goed weten waarvoor ze het doen en wat ze ermee willen bereiken. Om frustraties onder burgers te voorkomen, doen ze in eerste plaats hun eigen werk goed. Tegen zo'n achtergrond is de samenwerking met (actieve) burgers een vanzelfsprekend resultaat van de goede verhoudingen.

Literatuur

Alleato (2012). *Burgerparticipatie en wijkbudgetten. De gemeente: smeerolie of zand?* Utrecht: Alleato.

Ankeren, M. van, Tonkens, E.H., & Verhoeven, I. (2010). *Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam, een verkennende studie*. Universiteit van Amsterdam.

Attema, F. (2003), *Kritisch en bevlogen. Bewoners over Deventer Wijkaanpak*. Amsterdam/Deventer: A en W.

Bakker, J., B. Denters & P.-J. Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), pp. 402-418.

Bennett T, Holloway K, Farrington D. (2008). *The effectiveness of neighborhood watch*. Campbell Systematic Reviews.

Beunders, H., Abraham, M., Dijk, B. van, & Hoek, A. van (2010). *Politie en Publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam: DSP-Groep.

Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar: veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Blom, R., Bosdriesz, G., Heijden, J. van der, Zuylen, J. van, & Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Blom, S. & E. Lugtmeijer et al. (2007). *Overzicht interventies wijkveiligheid. 40 antwoorden op onveiligheid in de wijk*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid.

Bongers, K. & N. Langeveld (2011). *Evaluatie projecten gedragscodes. Ervaringen van professionals en bewoners*. Utrecht: CCV.

Boutellier, H. (2011a). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.

Boutellier, H. (2011b), Eigenrichting uit medemenselijkheid. De paradoxale actualiteit van het werk van Frans Denkers. *Cahiers Politiestudies*, 2 (19), 13-26.

Brans, M., J. Maesschalck & D. Gelders (2008). *Eindrapport "Burgerparticipatie"*. Leuven: Instituut voor de Overheid / Leuven Instituut voor Criminologie / School voor Massacommunicatieresearch.

Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf & T. van der Pennen (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.

Caem, B. van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Calster, P.J.V. van & M.B. Schuilenburg (2009). Burgernet vanuit een nodal governance perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 93-112.

Cornelissens, A. & H. Ferwerda (2010). *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap en Arnhem: Bureau Beke.

CCV (2014). *Over last en beleving. Resultaten uit het innovatieproject*. Utrecht: CCV.

Denkers, F. (1983). *'Daar pakken ze je op': emoties tussen rechtsstaat en politie*. IJmuiden: Vermande.

Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven & J. Bakker (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.

Diekstra, R. (2006). *Van straataanpak tot straatburgerschap*. Rotterdam: gemeente Rotterdam, serie sociale integratie.

Duyvendak, J.-W. & P. van der Graaf (2001). *Opzoomeren. Stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

Eijk, G. Van (2013). Veiliger door de buurtwacht? Over de veiligheidsbeleving van burgerparticipanten en het belang ervan voor lokaal veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12, 3, pp. 20-33.

El Khayati, N. (2013). *Ramadamproject 2013 met Ara Cora*. Apeldoorn: Politieacademie.

Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.

Engbersen, R., K. Fortuin & J. Hofman (2009). *Bewonersbudgetten, wat schuift het?* Den Haag: BZK.

Erp, J. van, F. van Gastel & D. Webbink (2012). *Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten*. Politiewetenschap 61. Apeldoorn: Politie en Wetenschap, Amsterdam: Reed Business.

Gool, B. van (2008). Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping. *Res Publica*, 3, pp. 31-58.

Gooren, W., Os, P. van & B. Rookhuijzen (2013). *Gebiedsgebonden Politie als basis of als sluitstuk?* Apeldoorn: Politieacademie.

Van der Graaf, P., S. Nieborg, D. Oudenampsen & M. Wentink (2006). *Eindevaluatie Onze Buurt aan Zet. Een thematische vergelijking van tien steden*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Heijden, J. van der, Dam, R. van, Noortwijk, R. van, Salverda, I., & Zanten I. van (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief: Van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hendriks, F. (2003). *Multi-etnische bewonersparticipatie in de Schilderswijk*, Tilburg: Universiteit van Tilburg

Hendrix, G. (2011). De waarde(n) van burgerinitiatieven. Waarom burgerinitiatieven belangrijk zijn? In J. van der Heijden et al. (red.), *Experimenteren met burgerinitiatief* (pp. 77-80). Den Haag: Ministerie van BZK.

Herrewegen, E. Van den (2010) Safety: everybody's concern, everybody's duty? Questioning the significance of 'active citizenship' and 'social cohesion' for people's perception of safety. In M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle, T. Vander Beken, F. Vander Laenen, G. Vermeulen & G. Vynckier (red.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions. New Empirical Data, Theories and Analyses*. Antwerpen: Maklu, pp. 85-108.

Hoogenberk, A. & Groot, S. de (2006), *Foto-onderzoek vertelt. Beleving van een wijk in beeld*. Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

Houweningen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, NICIS.

Kraassenberg, K. & M. van der Land (2014). *Wie doet er wat aan dat lawaai?! Geluidsoverlast in Amsterdam en de wederzijdse verwachtingen van burgers en de politie*. Den Haag: Boom Lemma. (Nog te verschijnen)

Lammerts, R & A. Huygen (2005). *Vertrouwen door dialoog. Balans van vier jaar Utrechtse Wijkaanpak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Land, M. van der (2013). Burgers voor/tegen burgers. Buurtwachten in Nederland en hun verbanden met bewoners, politie en gemeente. *Tijdschrift voor veiligheid*, 12 (2), pp. 62-78.

Land, M. van der (2014a). *De buurtwacht: Naar een balans tussen instrumentalisering en autonomie van burgers in veiligheid*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Land, M. van der (2014b). Citizens policing citizens. Are citizen watches manifestations of contemporary responsible citizenship? *Citizenship Studies*, 18 (3/4), pp. 423-434.

Lans, J. van der (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers en binding*. Stichting Doen.

Lelieveldt, H. & K. Dekker (2005). Interactieve wijkaanpak moeilijk zonder middenveld, *City Journal*, 4, pp. 20-24.

Liebermann, S. & J. Coulson (2004), Participatory mapping for crime prevention in South Africa – local solutions to local problems. *Environment and Urbanization*, 16 (1), pp. 125-134.

Liefaard, A. (2011). *Bemiddelen of netwerken? Een onderzoek naar het voortbestaan van Buurtbemiddeling in Rotterdam-Charlois vanuit een netwerkperspectief*. M.A. Thesis Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam: EUR.

Lub, V. (2005). *Mensen maken de stad. Een belevingsonderzoek op buurtniveau naar sociale cohesie en actief burgerschap in twee Rotterdamse achterstandswijken*. M.A. Thesis Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam: EUR.

Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma.

Maat, J.W. van de & C. Veldhuysen (2011). *Actief Burgerschap. Een overzicht van interventies*. Utrecht: Movisie.

Marissing, E. van (2008). *Buurten bij beleidsmakers : Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Meere, F. de & M. Davelaar (2005). *Tot achter de voordeur. Leren van Buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meijer, A.J., S.G. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens & P. Siep (2012). *Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

Mierlo, R. van (2007). *Project veiligheidsschouw in kleur. Een meetinstrument om veiligheid en overlast in een kleur te vertalen*. Amsterdam, Stadsdeel Amsterdam-Centrum.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.

Moors, H. & E. Bervoets (red.) (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*. Den Haag: Boom Lemma.

Oude Vrielink, M.J., & Wijdeven, T.M.F. van de (2011). Ondersteuning in vierden: Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 28 (4), pp. 438-455.

Roodenburg, D. & H. Boutellier (2014). Weet wat je tweet. Het gebruik van Twitter door de wijkagent en het vertrouwen in de politie. *Tijdschrift voor Veiligheid*. [nog te verschijnen]

Rosenbaum, D.P. (1987). The theory and research behind neighborhood watch: is it a sound fear and crime reduction strategy? *Crime and Delinquency*, 33 (1): pp. 103-134.

Scheldwacht, R. en I. Crooy (2010). *Waardenzeef. Bewoners besteden wijkbudget*. Rotterdam: SEV.

Scholte, R. D. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In H. Boutellier & R. van Steden (red.) (2008). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 223-242.

Skogan, W.G. (2004). Representing the community in community policing. In W.G. Skogan (ed.). *Community /policing. Can it work?* Belmont: Wadsworth: pp. 57-75.

Sluis, M. van der & M. van der Land (2009). *Inspelen op initiatief. Actieve burgers en sociale professionals in de buurt*. Utrecht: Movisie.

Sok, K., A. van den Bosch, H. Goeptar, A. Sprinkhuizen & M. Scholte (2013). *Samenwerken in de wijk. Actuele analyse van sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie.

Spierings, Frans et al. (2004). Gedeelde normen, onuitgesproken verwachtingen: over binding in hechte gemeenschappen, *Sociale wetenschappen* 47 (2): pp. 49-66.

Stadsdeel Amsterdam-West (2014). *Opvallend dichtbij II*. Amsterdam: Stadsdeel West.

Stokkom, B.A.M. van, M. Becker & T. Eikenaar (2011). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stokkom, B.A.M. van & N. Toenders (2010). *De sociale cohesie voorbij: Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stokkom, B. van (2013). *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma.

Terpstra, J. (2008). Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities. In H. Boutellier & R. van Steden (red.). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: BJU, pp. 243-266.

Terpstra, J. (2011). Verantwoordelijkheid in een context van non-interventie. Ingrijpen door burgers bij gevaar in de stedelijke publieke ruimte. *Cahiers Politiestudies*, 2011, 19, pp. 227-246.

Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.

Tonkens, E. & G. Kroese (2009). *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? Evaluatie van de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven (voucherregeling) februari-oktober 2000*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse Wijk aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/AISSR.

Uitermark, J., & K. van Beek (2010). Gesmoorde participatie. Over de schaduwkanten van 'meedoen' als staatsproject. In Verhoeven, I., M. Ham (red.). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep, pp. 227-240.

Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2006). *Ruimte maken voor straatburgerschap. Sociale integratie ... straataanpak in de praktijk*. Rotterdam: Project sociale integratie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verwer, R.J. & A.M. Walberg (2012). *Een kwestie van vertrouwen: werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurtten*. Dissertatie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Dissertatie. Delft: Eburon.

Wijdeven T. van de & F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van praktijkvoorbeelden

1. Voorbeelden Toezicht

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Beware Watch Out	Amsterdam Osdorp	Surveilleren, corrigeren. Verantwoordelijkheid geven en zo een positieve sociale controle opbouwen in probleemwijken	Jongeren, Halt, OM, particulieren beveiligers, Resocialisatie en Begeleiding
Buurtwachten (ook: buurtpreventie- teams, buurttoezicht, buurtsurveillance, Ogen en Oren, signalerings-team, Wijk en Agent Samen etc.)	Circa 200-300 door heel Nederland verspreid (zie Van der Land, 2014) ⁹	In de regel een combinatie van surveilleren, signaleren, informer en interveniëren; gericht op overlast, woninginbraak, brandstichting e.d.	Gemeente, politie, burgers, woningcorpo- raties
Buurtsignaal	O.a. in Almere, Drimmelen, Eindhoven, Leidschendam, Voorburg, Utrecht.	Bewoners interviewen andere bewoners en reiken oplossingen aan waar partners zich aan committeren	Politie, gemeente, bewoners, veiligheids- professionals.
Buurtvaders	Amsterdam-West, Alkmaar, Den Bosch, Den Haag, Huizen, Lelystad, Rotterdam,	Corrigeren, bemiddelen. Overlast van Marokkaanse jongeren verminderen	Buurtbewoners, gemeente, politie, jongerenwerk

⁹ Uit de survey kwamen voorbeelden uit Andijk, Baarn, Bladel, Den Haag, Ede, Franeker, Gouda, 's Gravenmoer, Harlingen, Hellevoetsluis, Hoorn, Klein-Dongen-Vaart, Lansingerland, Naarden, Oosterhout, Purmerend, Ridderkerk, Rijssen, Soest, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk en Wognum.

Buurtveiligheids-teams	Amsterdam	Taskforce die zichtbaar aanwezig is en problemen aanpakt. Bewoners kunnen deel uitmaken van het team (maar dat is niet altijd het geval)	
DonkereDagen Offensief	bijv. Dalfsen (Ankum), Boekel	Toezicht (bijv.) tijdens hond uitlaten (zie Waaks)	Burgers, gemeente
Jongeren toezicht team	Arnhem	Toezicht bij publieksactiviteiten Aanleren sociale vaardigheden jongeren en opleiden tot toezichthouder	Jongeren, Politie, gemeente Arnhem, Vitesse, Sportbedrijf Arnhem
Krantenbezor- gers letten op	Sluis	Krantbezorgers melden opvallende zaken aan de politie om woninginbraken terug te dringen	Politie, burgers
Leerlingen surveilleren	Utrecht Overvecht	Groepen scholieren surveilleren, krijgen trainingen, toezicht Vergroten veiligheid, afname criminaliteit, imago jongeren verbeteren, overlast aanpakken	Wijkbureau, scholen, scholieren, jongerenwerk, politie
Nachtpreventie	Den Haag (Laak)	's Nachts surveilleren en melden	Burgers, politie, gemeente
Nachtwacht	Almeo, Schelfhorst	Vanuit huis passief toezicht (uit het raam kijken)	Gemeente, Politie, omliggende stad Hengelo
Nachtwachten	Lopik	Surveilleren in de nacht. Veiligheidpreventie rond horecagelegenheid in de nacht	Politie, gemeente, horeca, vrijwilligers
Oud en Nieuw	Staphorst	Surveilleren en corrigeren rondom oudejaarsavond	Burgers, politie
Rolmodellen	Den Haag (Oostbroek, Rustenburg, Escamp)	Bekende jongeren en ouders spreken anderen aan op hun gedrag	Burgers, politie, gemeente
Senioren corrigeren senioren	Sliedrecht, Zwijndrecht	Ouderen gaan als vrijwilligers potentiële slachtoffers op het marktplein attenderen op aanwezigheid van zakkenrollers	Politie, senioren, gemeente, winkels
SMS Alert Molenwijk (zie ook onder 'Opsporing')	Amsterdam Molenwijk	Informatie delen, incidenten melden via sms. Vergroten veiligheid en leefbaarheid via informeel netwerk.	Politie, buurtbewoners, winkeliers, gemeente,

		Organiseren van alertheid in de wijk	straatcoaches
Waaks	Amstelveen, Bunschoten, Huemen, IJsselstein, Klein-Dongenvaart, Leusden, Naarden, Spakenburg, Vianen, Zoetermeer	Alertheid tijdens uitlaatrondes. Direct melding maken bij politie	Burgers, gemeente, politie
WAS (Wijk en agent samen)	o.a. Zoetermeer	Politie en burgers surveilleren gezamenlijk door de buurt	Burgers, politie
Whatsapp groep	Ede, Hoorn, Utrecht	Signaleren en delen via Whatsapp	Burgers, politie, gemeente

2. Voorbeelden Opsporing

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Amber Alert	Politie centraal	Opsporen vermiste kinderen	
Boevenvangen.nl, Serendip Opsporing Verzocht (Facebook-pagina)	-	Signalementen delen	Burgers
Burgernet	In bijna alle gemeenten in Nederland	Signalementen delen	Burgers, politie, gemeente
Burgerrechercheurs	Gooi en Vechtstreek	Preventie, opsporen. Tegengaan brandstichting	Politie, burgers, buurtpreventie-verenigingen
Bel je burens	Rhenen	Via ICT houden burens en professionals elkaar onderling op de hoogte van ongeregelde situaties en kunnen mensen naar aanleiding daarvan polshoogte gaan nemen	Bewoners, politie, gemeente
Emailnetwerk	Rozendaal	E-mailnetwerk waarop verdachte zaken of getuigeverklaringen worden uitgewisseld	Burgers, gemeente, politie
Meld misdaad anoniem	Heel Nederland	Anonieme meldlijn. Bewoners actief benaderen om meldingsbereidheid te vergroten.	Gemeente, politie, bewoners
SMS Alert Molenwijk	Amsterdam Molenwijk	Informatie delen, incidenten melden via sms. Vergroten	Politie, buurtbewoners,

		veiligheid en leefbaarheid via informeel netwerk. Organiseren van alertheid in de wijk	winkeliers, gemeente, straatcoaches
Overvalapp	Heerlen, Maastricht Kerkrade, Roermond, Venray, Weert	Gemakkelijk het signalement overvaller delen	Stadswerken Min Ven J, gemeente ondernemers
Whatsapp groep	Ede, Hoorn, Utrecht	Signaleren en delen via Whatsapp	Burgers, politie, gemeente

3. Voorbeelden Zorg voor de openbare ruimte

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Bewonersbudgetten	o.a. in Amsterdam, Groningen, Eindhoven, Hengelo, Schiedam, Sittard-Geleen, Venlo en Zaanstad	Zeggenschap van bewoners over leefbaarheid vergroten en de sociale en fysieke leefomgeving verbeteren.	
Herinrichting openbare ruimte en aanbrengen achterpadverlichting	bijv. Ede	Herinrichting openbare ruimte	Burgers, gemeente
Opzoomermee	Rotterdam	De openbare ruimte opschonen en zo leefbaarheid vergroten	
SPIN	Amsterdam Noord	Speeltuinleiders zorgen voor activiteiten en schone, veilige speeltuinen.	Niet vermeld
Pandenoffensief	Amsterdam	Bewoners letten op elkaar en op de omgeving (bijv. portieken, opslagboxen) en melden incidenten. Corporaties verbeteren de gebouwen en directe omgeving. Doel is het verminderen van inbraken, vergroten samenwerking en vergroten meldingsbereidheid en eigenaarschap bewoners	Politie, gemeente, bewoners, woningcorporaties

4. Voorbeelden Conflictbemiddeling

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Buurtbemiddeling	Door heel Nederland	Bemiddeling in conflicten tussen burens gericht op herstel van de relatie en vergroten zelfredzaamheid	Vrijwilligers van Buurtbemiddeling en coördinatoren
JOLO (Jongeren lossen het op)		Oplossen van conflicten in openbare ruimte door jongeren als bemiddelaars. Gericht op empowerment van jongeren, herstel van communicatie en een duurzame oplossing.	Jongeren, bewoners, bedrijven die conflicten hebben, welzijnsorganisaties

5. Voorbeelden Contactbevordering

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Babuti	Zwolle- Zuid	Buurtactiviteiten organiseren die leiden tot meer saamhorigheid en gevoel van veiligheid.	Buurtbewoners, woonstichting SWZ, gemeente, winkeliers, Travers jongerenwerk, huurdersvereniging de Woonkoepel.
Burger in blauw	Westland	Politievrijwilliger voor een dag. Kennismaking van de burger met werk van de politie. Doel: meer vertrouwen van burgers in politie	Burger, politie
Buurtpreventie Breda (zie ook 'beleidsbeïnvloeding')	Breda	Een heel programma aan veiligheids- en sociale cohesie bevorderende activiteiten uitgevoerd in netwerkverband	Gemeente, welzijnswerk, politie, bewoners
Gedragscodes	In tal van steden, o.a. in Gouda, Maastricht, Middelburg, Roosendaal, Leeuwarden, Velsen en Weert	Gedragsregels opstellen en onderhouden. Doel: vergroten leefbaarheid en sociale cohesie	Burgers, coöperaties, gemeente, politie, welzijnsorganisaties
PolitieKids	Den Haag (Centrum, Schilderswijk)	Kinderen gaan eens per maand mee met de politie	Kinderen, politie, scholen
Thuis op straat	Rotterdam/Amsterdam/Leiden/Brede/Bergen op	Organiseren van activiteiten op pleinen met jonge buurtbewoners als	Medewerkers TOS, jongeren, politie en

	zoom	rolmodellen	opbouwwerk
--	------	-------------	------------

6. Voorbeelden Informatiebemiddeling

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Onze buurt veilig	Tilburg (diverse wijken)	Online platform om meldingen van onveilige situaties en ideeën over een veiliger buurt te delen en te bespreken. Doel: gevoel van veiligheid vergroten in de wijk	Bewoners, ondernemers, verzekeringsbedrijf, bank, politie en gemeente
Buurt Informatie Netwerk (BIN)	Den Bosch, (Oud Heusden, Drunen, Vlijmen), Veghel (Zuid en Erp)	Burgerparticipatie ondersteunen door informatie-uitwisseling tussen burgers en politie over veiligheid in wijk.	Politie, gemeente, burgers
1dagniet.nl	Database/ forum online	Anti-inbraak initiatieven bundelen	preventieteams NL
Politie-App	Eindhoven/Brabant Zuid Oost	App met communicatie en informatie over politie en veiligheid Vergroten contact met de burger	Politieafdelingen

7. Voorbeelden Beleidsbeïnvloeding

<i>Naam</i>	<i>Plaats</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Betrokken organisaties</i>
Burgerpanel (zie kader)	Boekel	Drie keer per jaar overleg tussen de partijen over de staat van de veiligheid.	Burgers, gemeente, politie
Buurt aan Zet	Peel en Maas, Panningen-Zuid	Vergaderen, problemen inventariseren en adviezen opstellen	Burgers, gemeente, politie
Buurt Bestuurt	O.a. in buurten in Albrandswaard, Alphen a/d Rijn, Barendrecht, Binnenmaas, Den Haag, Dordrecht, Hendrik Ido Ambacht, Oud-Beijerland, Rotterdam (12 deelgemeenten), Rijswijk, Sliedrecht, Soest, Tilburg, Zoetermeer. (Soms gaat het nog om pilots)	Overleg tussen politie en buurt over prioriteiten gericht op verbeteren veiligheid en leefbaarheid	Buurtbewoners en politie
Buurtpraktijk-team	Amsterdam-West	Bottom-up aanpak van problemen. Professionals dichtbij burgers.	Burgers, politie, welzijnswerk, gemeente, woningcorporatie
Buurtpreventie	Breda	Een heel programma aan	Gemeente,

Breda		veiligheids- en sociale cohesie bevorderende activiteiten uitgevoerd in netwerkverband	welzijnswerk, politie, bewoners
BuurtVeilig	Deventer	Meldingen worden besproken in et samenwerkingsverband. Een deel van de politiecapaciteit wordt hierop aangepast.	Politie, toezichthouders, gemeente en bewoners
Buurtambas-sadeur	Amsterdam (Zuid-Oost)	Verbindingsschakel tussen politie, corporaties, gemeente en buurt (vooral moeilijk bereikbare burgers), inzet voor leefbaarheid en sociale veiligheid richting buurt, zowel actief als passief	Actieve burgers, gemeente, corporaties
Straatvertegenwoordigers	Den Haag (Laak)	Vragenformulieren invullen voor stadsdeel, signaleren en voorkomen van vervuiling, vernieling en overlast	Wijkberaad Laak Centraal, Ouderenwerk, Dienst Stadsbeheer, Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Tienerraad	Amsterdam Noord	Jongeren-vertegenwoordigers adviseren en nemen deel aan preventieteams in de wijk, waardoor het draagvlak van beleid wordt vergroot.	Preventieteams bestaan uit gemeente, politie, jongerenwerk, scholen, etc.
Veilige Buurten Teams	Maastricht (meerdere wijken)	Inventarisatie door burgers van problemen en inbreng van burgers in prioriteiten voor verbetering wijk met als doel leefbaarheid en veiligheid te vergroten.	Welzijnsinstelling en, politie, gemeente, woningcorporaties, bewoners
Veilige en Leefbare Buurten	Venray	Andere manier van werken door beter samen te werken en beter herkenbaar en zichtbaar te zijn in de wijk	Burgers, gemeente, politie, welzijn en zorg
Veiliger Wijk Teams	Vooraf in Nijmegen en andere gemeenten in Gelderland zoals Tiel, Wijchen, Zaltbommel, Maasdriel, Heumen	VWT's zijn bedoeld om samenwerking te verbeteren en problemen direct bij de kop te pakken.	Welzijnsinstelling en, politie, gemeente, woningcorporaties, bewoners
Veiligheidspanel	Hoorn	Halfjaarlijkse brainstorm tussen burgers, professionals en gemeente	Burgers, gemeente, politie
Veiligheids-	bijv. Amstelveen	Regelmatig terugkerende	Burgers,

schouw	(Elsrijk Zuid, Schilderswijk, Treurlingslaan, Veerelaan)	rondes door de buurt gericht op factoren die veiligheid belemmeren	gemeente, politie, woningcorporatie
--------	---	--	--

1. Praktijkvoorbeelden Toezicht

NACHTWACHTEN (LOPIK)

Het project Nachtwachten bestaat een groep bewoners uit Lopik en omgeving die tijdens uitgaansavonden, viermaal per maand, tussen 23.00u. en 04.00u. surveilleren in de omgeving van de discotheek. De groep van 26 vrijwilligers surveilleert in lopende drietallen en een fietsend tweetal. Ze spreken jongeren aan, houden de groepsdynamiek in de gaten en begeleiden jongeren naar huis. Bij lastige groepen fietsen ze een stuk mee en houden de jongeren aan de praat zodat ze geen vervelende dingen gaan doen. Bij (dreigende) calamiteiten zoeken ze contact met de politie. Iedereen doet zo'n vijf keer per jaar mee. Het project bestaat sinds 2006.

De respondenten zijn wijkagent en de coördinator van Nachtwachten (bewoner). Het grootste deel van de groep is man. De meerderheid is 60 plus, de rest betreft vooral dertigers en veertigers. De coördinator zorgt voor de roosters, verzorgt de koffie, de briefings en het contact met politie en gemeente. Iedereen mag zich als nachtwacht aanmelden, maar niet iedereen is geschikt. De coördinator geeft aan dat je niet bang aangelegd moet zijn, maar er niet op gericht moet zijn de jongeren eens stevig aan te pakken. Het gaat er om hen te helpen. Kandidaten voeren een gesprek met de coördinator. Zij schat in of mensen geschikt zijn.

Het project is gestart naar aanleiding van aanhoudende grote overlast van de plaatselijke discotheek. Jongeren brachten vernielingen aan in de woonwijken rond het centrum. Auto's en tuinen werden vernield. Spontaan zijn acht jaar geleden de bewoners uit een paar straten die de overlast beu waren, waaronder de coördinator, 's nachts op wacht gaan staan. Het gemeentebestuur vond het aanvankelijk problematisch dat burgers op eigen houtje gingen ingrijpen. De inzet van de burgerwacht pakte echter goed uit. De gemeente nam daarop het initiatief om die beter te organiseren. Omdat de coördinator zelf intussen niet goed meer kon lopen, werd haar gevraagd om de coördinatie op zich te nemen. De eerste nachtwachten deden mee uit boosheid boos over de ellende die de jongeren 's nachts aanrichtten. Ook de coördinator was boos, maar haar motivatie was niet zozeer woede, maar de wil om te helpen. Onder de deelnemers bevinden zich ook ouders de kinderen die de discotheek bezoeken.

De nachtwachten surveilleren in de 'buitenring' van de discotheek. De beveiligers van de disco zijn tot 100 meter van het pand verantwoordelijk. In de directe ring daaromheen surveilleert sinds een aantal jaar de politie en daarbuiten zijn de nachtwachten actief. De politie is altijd met twee personen aanwezig tijdens uitgaansavonden en bij calamiteiten kan er snel versterking worden opgeroepen. Burgers mogen mensen aanhouden en vervolgens de politie inschakelen. Ze mogen iemand zolang 'stevig vasthouden'. Volgens de wijkagent hebben de nachtwachten vooral een signalerende functie en spreken ze jongeren aan.

De plekken waar de nachtwachten gaan surveilleren en wat ze precies doen wordt in onderling overleg tussen de coördinator en de politie besloten. De wijkagent en de coördinator hebben tweewekelijks contact. Tweemaal per jaar vergaderen de nachtwachten. Ook vergaderen de gemeente en politie met de discotheek. De nachtwachten zijn daar niet bij betrokken. Specifieke toezicht op de uitvoering is er niet. Een echte eindverantwoordelijke partij is volgens de wijkagent niet aan te wijzen. Afspraken over de taakverdeling zijn mondeling. Er staat niets op papier. Volgens de coördinator worden prioriteiten in onderling overleg tussen politie en nachtwachten

bepaald. Er wordt vooral gekeken naar ieders expertise, daaruit volgt de rolverdeling. Zij noemt de samenwerking erg goed. Ze krijgt veel steun van de politie, die altijd voor hen klaarstaat. De wijkagent geeft aan dat er af en toe wrijving is, maar schrijft dat toe aan gebrekkige communicatie.

Bij de start van het project zijn kosten gemaakt. Fietsen, portofoons, hesjes en een locatie werden door de gemeente bekostigd. De huidige kosten betreffen communicatie en faciliteiten zoals koffie en die draagt de gemeente ook. Op jaarbasis gaat dit om een paar honderd euro. De groep vrijwilligers krijgt trainingen van de politie.

Toen de coördinator mensen ging werven ontmoette ze aanvankelijk weerstand: "Dat moet je niet willen in je eigen dorp". Mensen waren bang voor stenen door de ruiten en vernielingen in de tuin als ze mee zouden doen. Maar het tegendeel blijkt het geval. Het pakt volgens haar heel goed uit om het in eigen dorp te doen. Het werkt en van represailles is geen sprake. Er is rust in het dorp. De meeste inwoners van Lopik vinden het fijn dat de nachtwachten er zijn. Beide respondenten geven aan dat de politie vaak weerstand opwekt bij jongeren, maar dat nachtwachten die ze kennen veel soepeler jongeren weg kunnen sturen. De wijkagent benadrukt het belang van het netwerk van de nachtwachten: die kennen bijna iedereen. De criminaliteitscijfers zijn volgens de wijkagent met 50 procent gedaald.

Het succes komt volgens de coördinator door de goede samenwerking en de betrokkenheid en financiële steun van het lokaal bestuur. Niet alleen betaalt de gemeente, ook de wethouder en de burgemeester zijn zeer betrokken en hebben meegelopen met de nachtwachten. De vrijwilligers ontvingen met Kerst een handgeschreven kaart van de burgemeester. Dat doet goed. Maar vooral de rol van de coördinator is cruciaal, zegt de coördinator zelf. Als zij wegvalt of er mee stopt, verwacht ze dat de nachtwachten ophouden te bestaan. Er is niemand die zoveel doet en zou willen doen als zij in de rol van vrijwilliger. Ze is er elke nachtwacht bij en houdt de boel draaiende.

BUURTVADERS (LELYSTAD)

Buurtvaders Lelystad is opgericht om de kloof tussen (Marokkaanse) jongeren en buurtbewoners te verkleinen en overlast en vandalisme terug te dringen. In Lelystad wandelen negen Marokkaanse vaders sinds 2002 twee keer per week door de buurt en spreken rondhangende jongeren aan. Daarnaast organiseren ze activiteiten en worden ze benaderd als gesprekspartner om de Marokkaanse gemeenschap te vertegenwoordigen bij overleg met de gemeente of politie. Tijdens hun rondes praten de buurtvaders met de jongeren over wat hen bezighoudt. In het gesprek kunnen zij hen op een rustige en niet verwijtende manier vragen of ze zich zo willen gedragen dat zij geen overlast veroorzaken voor de buurt. De buurtvaders organiseren tevens verschillende activiteiten voor de jongeren. Zo wordt er nu een themabijeenkomst voorbereid over 'grenzen stellen en alternatieven bieden'.

Een van de respondenten, de voorzitter, heeft bij het oprichten van Buurtvaders bewust uit elke generatie vertegenwoordigers gezocht, afkomstig uit de grootste families in de wijken. Er was veel overlast in de wijk van Marokkaanse jongeren. De politie kon er niet veel tegen doen omdat er geen strafbare feiten werden gepleegd. De Marokkaanse gemeenschap zelf wilde niet dat de reputatie van Marokkaanse jongeren in de buurt zou verslechteren. De vaders tonen begrip voor de uitzichtloze situatie waarin veel van de jongeren volgens hen verkeren. Ze zorgen voor overlast, maar niet omdat ze Marokkaan zijn, maar omdat ze worden uitgesloten van stages, weinig geld hebben, en geen plek waar ze even bij elkaar kunnen komen. Voor criminele jongeren tonen zij minder begrip: oppakken, ouders bellen, strafblad geven. Incidenteel worden de buurtvaders ook aangesproken als spreekbuis voor de Marokkaanse gemeenschap: de gemeente of politie vraagt dan of ze vanuit hun gemeenschap kunnen inschatten hoe overlast elders het beste kan worden aangepakt.

De Marokkaanse gemeenschap staat achter het project. Voor Nederlandse buurtbewoners geldt dat zij vooral blij zijn als het project effectief vruchten afwerpt. Wat vooral goed werkt is als een aantal 'rolmodellen' die als succesvol worden beschouwd door de gemeenschap zich bij de buurtvaders aansluiten. Dat helpt ook om te laten zien dat de buurtvaders geen verlengstuk zijn van de politie. De Buurtvaders krijgen veel ruimte om hun activiteiten vorm te geven. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.

Het project heeft er volgens de respondent aan bijgedragen dat er minder vandalisme en andere overlast in de wijk plaatsvindt en er minder meldingen bij de politie binnenkomen over de Marokkaanse jongeren. Ook de sociale cohesie is verbeterd, maar vooral binnen de eigen gemeenschap. De sociale samenhang tussen Marokkanen en autochtone Nederlanders in de buurt is nog steeds slecht. Eén van de respondenten is bang voor rellen, zeker na de recente voorvallen met Wilders en de gebeurtenissen in Deurne. Discriminatie en uitsluiting maken het moeilijk voor de Marokkaanse jongeren om succesvol te worden. Er is veel onwetendheid onder Nederlanders over hun Marokkaanse burens. Als ze er overlast van hen ondervinden durven ze hen niet aan te spreken, vooral omdat ze niet goed weten hoe dat aan te pakken. "Als je zegt dat je gediscrimineerd bent wordt je nooit succesvol. Je moet tegen de stroom in gaan en gewoon zeggen: het gaat me lukken." Het gaat dan om die fel begeerde stageplek, een baan, een diploma. Praten over verschillen tussen mensen en discriminatie is goed, maar er zelf teveel op hameren werkt averechts. De demonstratie tegen Wilders op de Dam onlangs ("ik ben een Marokkaan") doet Marokkanen echt goed, omdat anderen aangeven dat discriminatie echt voorkomt in Nederland.

Het buurtvadersproject is toe aan verandering. Het gaat niet meer om het rondlopen, dat is een beetje aan het wegzakken. Er is behoefte om het grotere integratieprobleem vorm te geven. Het project is niet geslaagd als niet alle jongeren

geaccepteerd worden als Nederlanders. De jongeren die nu hier in Nederland zijn hebben immers geen thuis in Marokko. Zij moeten echt aansluiten bij de Nederlandse samenleving, er is voor hen geen andere oplossing. Hun identiteit is het belangrijkste wat ze hebben en hun echte identiteit is waar dit project om gaat.

SENIOREN CORRIGEREN SENIOREN, SLIEDRECHT

Senioren corrigeren senioren is een zakkenrollerspreventieteam bestaande uit vrijwilligers. Dit preventieteam is in 2009 opgericht voor preventie tegen zakkenrollen op de marktdag (woensdag) en bestaat uit ongeveer vijftien vrijwilligers (twaalf mannen en drie vrouwen). Ze lopen in maximaal drie teams van twee personen en wisselen elkaar af. Het preventieteam spreekt ouderen aan op zichtbaarheid/grijpbaarheid van portemonnee en spoort hen aan om portemonnee minder opvallend te bewaren. Het team observeert, zoekt naar verdachte mensen en houdt die extra in de gaten. Alle vrijwilligers zijn meestal aanwezig, op vakantie of in geval van ziekte na. Sommigen blijven een uur, anderen een hele middag. Als bijkomstige activiteit passen ze soms even op de marktkraam, bijv. als de handelaar naar het toilet wil. En ze bewaren gevonden voorwerpen, zoals sleutels en portemonnees. Af en toe worden ze ingezet bij braderieën en in andere winkelstraten. De respondenten zijn de wijkagent en twee vrijwilligers (beiden gepensioneerd).

De aanleiding om het project te starten lag in het feit dat rond 2008 de zakkenrollerscijfers jaarlijks op 35 incidenten (volgens de wijkagent) en rond de 60 incidenten (volgens de vrijwilligers) lag. Veel te hoog, vonden de lokale politie en het lokale bestuur. De politie heeft de capaciteit niet om de hele dag op de markt te staan. Dus besloot de wijkagent om preventieve voorlichting te geven in verzorgingstehuizen. Maar zijn incidentele acties, zegt hij, zetten uiteindelijk weinig zoden aan de dijk. Hij opperde het idee van een preventieteam van vrijwilligers op de markt. De gemeente was daar zeer over te spreken en zegde financiële steun toe. Het initiatief lag dus bij de wijkagent, die mensen uit zijn netwerk benaderde en via presentaties in tehuizen anderen mobiliseerde. Het leek hem het veiligst en meest effectief om ouderen zelf andere ouderen te laten aanspreken. Als jongeren dat gaan doen is dat mogelijk afschrikwekkend voor ouderen en maatschappelijke stages zijn van te korte duur. Eén van de respondenten is vanaf het begin als vrijwilliger betrokken. Ze is zelf ooit beroofd in een supermarkt. Spullen die ze had afgerekend waren door iemand anders meegenomen. Dat vond ze zo erg dat ze anderen bewust wil maken van de kans op diefstal. Bovendien benadrukken beide vrijwilligers dat de politie alléén dit niet kan, die was altijd te laat. De één ging anderhalf jaar geleden met pensioen en werd door anderen gevraagd of hij zich bij het team aan wilde sluiten. Hij wilde wel 'iets nuttigs voor de maatschappij' doen.

Het project is niet op een speciale manier vormgegeven. Het gaat om een groep vrijwilligers die via de gemeente zijn verzekerd. De gemeente heeft in 2009 wel een actieplan goedgekeurd, maar de wijkagent werkt met een idee 'dat op een half A4-tje is uitgewerkt, meer niet'. Er is een coördinator onder de vrijwilligers, die contact men hen onderhoudt, maar het meeste coördinerende werk doet de wijkagent zelf. Hij zit de tweemaandelijks vergadering voor, voert overleg met de gemeente (ambtenaar openbare orde) en onderhoudt contact tijdens marktdagen. Ook verzorgt hij het jaarlijkse uitje. De gemeente zorgt voor de financiële steun. De taakverdeling is heel duidelijk en mondeling afgesproken. Het preventieteam richt zich op senioren, blijft op afstand en kijkt alleen. Als het nodig is, schakelt ze de politie in, maar ze treedt niet zelf op. De wijkagent geeft aan waar de grenzen liggen van de interventies van de senioren en wat hij liever niet heeft. Hij geeft als voorbeeld dat preventieteams ook fietsers zijn gaan aanspreken die niet van hun fiets afstapten in het wandelgebied. Dat heeft hij het team afgeraden. Het gaat immers vaak om mensen van een andere doelgroep, die ook sneller een bedreiging voor de veiligheid kunnen vormen van de senioren zelf. De samenwerking wordt als bijzonder goed ervaren door de vrijwilligers en door de wijkagent. De communicatie verloopt prettig. Veel spanningen en prioriteringen doen zich niet voor, mede omdat de taak beperkt is: informeren van ouderen en signaleren van verdachte personen.

De kosten voor dit project bedragen maximaal 2.000 euro per jaar. Vooral aan het begin zijn er investeringen gedaan. Omdat het een vrij stabiele groep is (in vijf jaar tijd zijn

twee leden vervangen wegens ouderdom), hoeft er momenteel weinig geïnvesteerd te worden. De Albert Heijn die op het marktplaats is gevestigd heeft tijdelijk deelgenomen. Ze had ook last van winkeldiefstal, maar vond uiteindelijk preventieteam in de winkel niet prettig. Wel kunnen de preventieteam in de winkel koffie krijgen.

Vrijwilligers en politieagent zijn zeer enthousiast over dit project en stellen dat het bijzonder effectief is in Sliedrecht. Het zakkenrollen is volgens hen met 100 procent teruggebracht: al een aantal jaar komt het tijdens marktdagen niet meer voor. De zakkenrollers zijn vaak mensen van buiten het dorp die direct worden herkend. Door in de buurt te blijven jagen de senioren deze mensen weg. De verklaring van het succes is volgens de wijkagent vooral gelegen in zijn communicatie met de senioren. Hij stimuleert ze, geeft ze tijd en aandacht en dat wordt gewaardeerd. Hij houdt de groep draaiende. Een ander aspect is de goede sfeer: mensen hebben het leuk samen. Ze worden gewaardeerd door het marktpubliek. Verder stelt hij dat het christelijke karakter van het dorp meespeelt. De helft van de senioren is christelijk en dat zet volgens hem aan tot extra betrokkenheid en plichtsbesef om wat voor de gemeenschap te doen. Mensen kennen elkaar ook via andere sociale verbanden zoals kerk en kerkelijke verenigingen. Ook in het feit dat Sliedrecht een dorp met weinig verloop is, speelt volgens de beide vrijwilligers een belangrijke rol. Bij veel andere dorpen in de buurt komt een dergelijk initiatief waarschijnlijk moeilijker van de grond. Ook de beperkte schaal, het marktgebied, wordt als verklarende factor gezien. Naast een toegenomen veiligheidsgevoel en dalende misdaadcijfers tijdens marktdagen heeft het project ook als gevolg dat het sociale gevoel is toegenomen, in elk geval in de groep, zo zeggen de vrijwilligers. Ze zijn vrienden geworden. Als kritiekpunt geven de vrijwilligers aan de wijkpost van de politie niet altijd goed bereikbaar is. Als zij op woensdagochtend beginnen, melden ze zich altijd telefonisch even, maar dan zijn de mensen op de wijkpost soms nog niet aanwezig. Dat geeft ze geen prettig gevoel. Ze vragen zich dan af of de politie dan wel *standby* is.

LEERLINGEN SURVEILLEREN

Een groep leerlingen bestaande uit 12 tot 13 deelnemers surveilleert op dinsdag, woensdag en donderdag na het uitgaan van de scholen in de wijk Overvecht-Zuid: een gemengde wijk met een hoog criminaliteitsgehalte en veel meldingen van overlast, specifiek door jongeren. Zij spreken andere jongeren aan op hun gedrag, zodat daarmee de overlast terugloopt. Het project is onderdeel van stichting JOU. De respondenten zijn de coördinator en initiator van dit project, een stagiaire en twee leerlingen. De één (18) is sinds tien maanden in Nederland en komt uit Syrië; de ander, 17 jaar, is sinds één jaar in Nederland en komt uit Somalië. Het project is gestart in 2008 door Jongerenwerk Utrecht (JOU). Het interview vindt plaats op het Internationale Schakelcollege: een school voor inwoners van Nederland die weinig tot geen Nederlands spreken. De school heeft als voornaamste taak de kinderen voor te bereiden op een instroom in het reguliere Nederlandse onderwijs en spijkt ze bij op zowel Nederlands als overige middelbare schoolvakken.

De initiator is sinds 2004 jongerenwerker in de wijk en hoorde van buurtbewoners veel verhalen over overlast van jongeren. Na schooltijd kwamen leerlingen van de drie scholen samen op de bankjes en bushokjes rondom de scholen en zorgden daar voor veel overlast. Vernieling, drankmisbruik, openbare vrijpartijen en het bedreigen van buurtbewoners vormden aanleiding voor buurtbewoners om meldingen te maken bij JOU. De respondent van JOU nam het initiatief om de scholen in de wijk te benaderen. Doel van het project is om samen met de leerlingen de overlast terug te brengen. Daarnaast is het er op gericht het zelfbewustzijn van leerlingen te vergroten.

De nationaliteit van de leerlingen loopt enorm uiteen. Over het algemeen zijn het meer jongens dan meisjes. Alleen op het Trajectum zitten voornamelijk Marokkaanse leerlingen, verder is de groep gemengd. De leerlingen melden zich aan via de maatschappelijke stage die ze op school moeten doorlopen. Het project vraagt hen 30 uur, verdeeld over 30 dagen, te surveilleren door de wijk rondom de scholen, in jasjes, één uur per dag, drie dagen per week. Ze worden begeleid door professionals. Voorafgaand aan het surveilleren hebben de leerlingen o.a. een sociale vaardigheidstraining gevolgd. Zij leren over normen en waarden in Nederland, reageren op agressie en geweld, conflictvermijding en het signaleren van onveilige situaties. De leerlingen sluiten het project af met een certificaat, ondertekend door de drie schooldirecteuren en JOU. Deelname is open voor iedereen op de inschrijfdata. Wanneer een leerling vaak afwezig is, te laat is of zich misdraagt wordt hij uit het project gezet. De deelname aan het project is de afgelopen jaren verdrievoudigd.

Is het project succesvol? Ja, zeggen de respondenten, want de overlastmeldingen zijn afgenomen. In de wijk is nog steeds veel criminaliteit, maar hier richten andere projecten zich op. Van 'verrader zijn' is nauwelijks sprake meer: alleen bij Marokkaanse deelnemers is samenwerking met de politie nog moeilijk, voor de andere leerlingen is dat juist cool. De belangrijkste motivatie voor de beide leerlingen was dan ook dat andere leerlingen hen voorgingen in het project. Eén wil later ook graag in de beveiliging gaan werken.

De initiator geeft een voorbeeld waar het succes van het project uit blijkt. Eerder waren er rondom de garages bij de school veel rondhangende jongeren. Sommigen bewoners durfden niet meer van hun garages gebruik te maken omdat ze bedreigd werden of overlast ervoeren van jongeren. Het project heeft de garages opgenomen in de looproute en sindsdien zijn de garages weer volop in gebruik. Familiariteit is een belangrijke succesfactor. De leerlingen en de bewoners herkennen elkaar, ook al is het maar alleen van uiterlijk. De surveillerende leerlingen steken er zelf ook veel van op. Zij leren dat schreeuwen en 'emotioneel praten' al snel als bedreigend wordt ervaren door buurtbewoners. Zeker bij cultuurverschillen is het belangrijk wanneer jongeren zich al op

jonge leeftijd bewust zijn van hun eigen rol en die van de politie, gemeente of buurtbewoners. Ze leren in het project vanuit verschillende brillen naar zichzelf te kijken. Omdat veel leerlingen vaak een heftige achtergrond hebben zijn sommigen licht ontvlambaar. De rol van jongerenwerkers is dan ook onmisbaar op de school: leerlingen geven aan vaak persoonlijke kwesties tijdens het wandelen te willen bespreken. Een onbedoeld gevolg is ook het bijspijkeren van de Nederlandse taal van de jongeren. De initiator heeft voor twee leerlingen geholpen met hun aanmelding bij de Marine en de Marechaussee. Hun deelname aan het project leidde voor deze twee leerlingen tot een opleiding in het beveiligingswerk.

ROLMODELLEN, DEN HAAG

Rolmodellen is een project dat is ingezet door de politie in Den Haag om informele netwerken in de wijk te activeren ten behoeve van de veiligheid in de wijk tijdens evenementen. Het project is een manier om actief burgerschap te organiseren, zegt Van der Vos. Met name rond evenementen zoals Oud en Nieuw is er traditioneel veel gedoe rond veiligheid. Burgers hebben de gewoonte om in die nacht hun stad te vernielen. De politie is al sinds de jaren negentig bezig met repressief beleid. Sinds 2008 zijn ze ook actief om burgers in te schakelen die als rolmodellen optreden. Respondenten zijn de projectleider Rolmodellen, werkzaam bij de gemeente Den Haag, en de operationeel coördinator project Rolmodellen van de politie Den Haag.

Het project is voortgekomen uit goede ervaringen van een Haagse wijkagent met het inzetten van informele netwerken om problemen in de wijk te lijf te gaan. Die problemen betroffen autobranden, inbraak, diefstal, jeugdgroepen die overlast veroorzaakten en rond oud en nieuw specifiek ook branden en 'vuren' in de straat. Het stadsbestuur heeft de aanpak omarmd en nu wordt het in veel meer wijken in Den Haag toegepast. Motivaties van burgers om zich aan te sluiten zijn dat ze de problemen in hun leefomgeving op willen lossen. Ze doen ook mee uit sociale druk vanuit hun omgeving.

Rolmodellenprojecten vinden momenteel in verschillende Haagse wijken plaats: Schilderswijk, Eskamp, Transvaal, Laak. Het project behelst dat sleutelfiguren uit de wijk in hun netwerken zoeken naar geschikte toezichthouders in de openbare ruimte. Dat kunnen ondernemers zijn, bestuurders van lokale verenigingen of sportclubs, maar – en dat is vaak genoemd in het gesprek – ook religieuze gemeenschapsleiders, met name van islamitische gemeenschappen. Deelnemers zijn van allerlei achtergrond, vaak mannen (met name in islamitische gemeenschappen) en vooral 30-plus. Het zijn de mensen die zich gesetteld hebben en zich bekommeren om hun leefomgeving. De informele netwerken waaruit deze deelnemers worden geworven zijn heel divers: religieuze organisaties, sportorganisaties, winkeliers, ondernemers en bewoners. Inmiddels zijn in Den Haag 620 mensen actief in die hoedanigheid. Het gaat om toezicht op straat en mensen aanspreken op hun gedrag. Rolmodellen worden ingezet bij grote en kleinere evenementen in de eigen wijk.

De eindverantwoordelijkheid voor het project ligt bij de gemeente. Zij heeft opdracht gegeven om dit project uit te werken. Maar hoe de wijkagenten hun informele netwerk aanspreken en opbouwen en wat ze dat netwerk vragen om te doen bepalen ze zelf. Dat is ook contextafhankelijk. De rolmodellen die door de sleutelfiguren worden gemobiliseerd krijgen voorafgaand aan een gepland evenement (zoals Oud en Nieuw) een korte briefing met instructies. De politie is tijdens zo'n actie ook in de buurt. De projectleider is verantwoordelijk voor de verbinding tussen gemeente en politie en het ondersteunen van wijkagenten in het werk aan informele netwerken. De operationeel coördinator werkt daar in uitvoerende zin aan mee en coacht de wijkagenten daarin. De kosten die met dit project gemoeid gaan worden geschat op 35.000 euro voor het hele jaar. Dat zijn de kosten voor burgerinzet: cadeaubonnen, materiaal zoals hesjes en wat te eten.

Hoewel moeilijk hard te maken is het een feit dat sinds de invoering van het project het met Oud & Nieuw veel rustiger is. De politie al wel langer aan consistent repressief beleid tijdens de feestdagen, maar de politie is enthousiast over het project. In een van de wijken ontstaken jongeren altijd grote vuren op straat. Na de interventie van het project is met de jongeren overeengekomen dat zij vuurtonnen neer mogen zetten die ze zelf beheren. Dat heeft positief uitgedaakt.

Volgens de respondenten werkt de methodiek, maar verschilt de kans op succes wel per wijk, omdat het erg afhankelijk is van de kracht van de sleutelfiguren in de wijk om hun netwerken te mobiliseren. Ook de houding van de wijkagent is ook belangrijk. Die

moeten leren sleutelfiguren op te sporen. Door goed rond te kijken in de wijk, op de pleinen etc. komen ze daarachter. Belangrijk is dat de wijkagenten stabiele gezichten in de wijk zijn. Veel wisselingen in wijkagenten werken schadelijk voor het opbouwen van netwerken.

Met het mobiliseren van het informele netwerk wordt die groep bewoners bereikt die invloed kan uitoefenen op het gedrag van anderen in de wijk. Bestaande inspraakstructuren zoals wijkraden kunnen dat onvoldoende. Die zijn niet in staat om deze klus te klaren. Ook de demografische en sociaaleconomische situatie van de wijk doet er toe. In autochtone wijken waar bewoners veelal buiten de wijk werken en alleen in de avonduren thuis zijn, zit deze vorm van toezicht er niet in. Mensen kennen de buurt niet goed en zijn te druk. Een andere succesfactor is het kleinschalige karakter van het project.

2. Praktijkvoorbeelden Opsporing

SMS ALERT MOLENWIJK

Eén van de initiatieven die we hebben bezocht is het project SMS Alert in de Amsterdamse Molenwijk. De kern van de activiteiten richt zich op het sms-netwerk zelf, dat wil zeggen, leden en wijkagent informeren elkaar anoniem via sms-berichten. Iedereen kan een alert naar de groep sturen. Er is een eerste en tweede ring van deelnemers opgezet. De eerste ring is actief betrokken bij het flyeren, de nieuwsbrief en de maandelijkse meeting met de samenwerkingspartners. Ook houden zij actief toezicht in de wijk. Deelnemers aan de tweede ring houden passief toezicht en kunnen alleen anoniem sms-berichten sturen. De eerste ring van het sms-netwerk bestaat uit 30 personen, de tweede ring uit 70. Deelnemers zijn zowel oud als jong, man als vrouw, autochtoon of allochtoon. Zij krijgen trainingen aangeboden van politie en alarmnummer 112 in o.a. zelfverdediging, signalementen doorgeven en politiewerk. Initiatiefnemers en politie zien de deelnemers aan het initiatief als een goede afspiegeling van de wijk.

Het project is opgezet in 2009, maar in 2010 'officieel' van start gegaan. De wijkagent zocht destijds contact met twee bewoners die in de wijk bekend staan als actieve burgers. In de wijk – veel hoogbouw, heel diverse bevolkingssamenstelling - wordt veel geklaagd over verloedering, overlast en een toenemende criminaliteit. Woninginbraak, vandalisme en een steeds grimmiger sfeer zorgden ervoor dat de buurtbewoners elkaar nauwelijks nog spraken en soms zelfs bang voor elkaar waren. Het interview vindt plaats in de woonkamer van één van de twee bewoner-oprichters. Ze wonen in een van de flats in Molenwijk. De wijkagent is ook aanwezig.

Het project is heel plat georganiseerd. Er is een heldere taakverdeling tussen de eerste en tweede ring. De oprichters vinden het belangrijk dat alle bewoners op gelijke voet staan en bewoners elkaar niet kunnen uitsluiten van informatie. Betrokken partijen zijn bewoners, politie, woningcorporaties De Alliantie en De Haard, politiemeldkamer 112, groenvoorziening, stichting DOK, Comiwell, milieuhandhaving, straatcoaches, TNT Post, Winkeliersvereniging Molenwijk, Streetcornerwork en Stadsdeel Noord Amsterdam. De vertegenwoordiging vanuit de wijk in het project is volgens de beide burger-respondenten goed: elke burger kan zich in principe aansluiten. Potentiële leden worden wel eerst voorgelegd aan woningcorporatie en politie om zo geen potentiële daders in het netwerk te krijgen. Vervolgens kunnen leden zich gedurende één week nog uitspreken over het nieuwe lid: als er een stem tegen komt wordt het lidmaatschap niet gegeven. Dit omdat vertrouwen onderling cruciaal is.

Van meet af aan is de samenwerking met de politie heel nauw geweest en door beide partijen als positief ervaren. De grenzen van vertrouwelijkheid zijn bijvoorbeeld heel duidelijk gecommuniceerd, zodat getuigenverklaringen van diegenen die een melding hebben gedaan niet hoeven te worden afgegeven indien bewoners dit niet wensen. De ondersteunende rol van de politie is vanaf het begin al onveranderd. De politie ziet de buurtbewoners omdat die hun verantwoordelijkheid nemen als een serieuze partner. De buurtbewoners krijgen inzicht in de incidentenlijst van de politie, zodat ze nog beter geïnformeerd zijn. Dat de buurtbewoners zich hebben bewezen als de oren en ogen van de politie heeft bijgedragen aan de wederzijdse waardering. Zo hadden de beide actieve burgers tijdens een gewapende overval in het verleden de politiemeldkamer al eens goed op de hoogte kunnen houden van de verwickelingen, omdat zij die avond bewust met de hond zijn gaan wandelen nadat in de hele wijk de stroom was uitgevallen en zij mogelijke problemen zagen aankomen.

Het verschil met de algemene Politieapp of met andere apps of Burgernet is dat er hier sprake is van een netwerk van buurtbewoners en politie dat op meer berust dan virtueel contact. De onderlinge verstandhouding is goed en vormde de basis voor het huidige sms-netwerk, niet andersom. Dit is volgens de wijkagent ook het voornaamste

verschil tussen SMS Alert en bijvoorbeeld Burgernet. Eigenlijk zijn ze volgens hem slecht te vergelijken. De kosten gemoeid met het project zijn zeer laag, maar worden door bewoners gedragen. Van subsidie is geen sprake.

De criminaliteitscijfers in de wijk zijn gedaald. Dit succes kan volgens de respondenten grotendeels worden verklaard door hun sterke netwerk in de buurt. De buurt is enorm verbeterd en volgens de respondenten gaat het nu om een veilige buurt. Het contact in de buurt is zo sterk en hecht dat zelfs hangjongeren zich aansluiten bij het project: een onbedoeld positief effect. Vanwege de anonimiteit in de tweede ring, maar ook bij alle meldingen aan 112, is er ook geen sprake van spanning tussen buurtbewoners als gevolg van het project. Er is wel eens wat geroddel, met name over de vermeende afloop van sommige opsporingszaken, maar van spanning tussen buurtbewoners is geen sprake.

Het project heeft er al met al toe bijgedragen dat burgers met een andere bril naar hun omgeving zijn gaan kijken: ze zijn alerter, bewust, zelfverzekerd en ook trots op het succes. Maar ook nu de criminaliteit is afgenomen kan er nog genoeg gedaan worden. Een nieuw project bijvoorbeeld is een flyercampagne om senioren erop te wijzen de deur niet open te doen voor nepverkopers of andere onbekenden die aanbellen met bloemetjes of taarten om vervolgens de woning te beroven.

BURGERRECHERCHEURS, GOOI EN VECHTSTREEK

Burgerrechercheurs was een project waarin burgers via een emailijst nauw verbonden zijn met het lokale researchteam. Het project draaide van eind 2011 tot mei 2012, naar aanleiding van meer dan 180 brandstichtingen in Blaricum en Laren sinds 2006. De politie slaagde er niet in om de verdachte(n) op te pakken en wilde nauwere samenwerking met burgers, maar dan op een nieuwe manier. Het gesprek vond plaats met de Teamchef districtsrecherche Gooi en Vechtstreek in het politiegebouw in Hilversum.

Burgerrechercheurs Gooi bestond uit 250 burgerrechercheurs. Zij werden nauw betrokken bij politieonderzoek naar brandstichting in Laren en Blaricum. Ze worden door het onderzoeksteam op de hoogte gehouden van vorderingen in het onderzoek, en om informatie gevraagd. Burgers letten naar aanleiding daarvan extra goed op en melden opvallende zaken, personen, gebeurtenissen aan het onderzoeksteam. Wekelijks, soms tweewekelijks, werden ze via de mail op de hoogte gehouden van de vorderingen. Deelnemers hieraan waren mensen uit Blaricum en Laren, van alle leeftijden. De burgers vormen op deze manier een soort extra researchteam.

Het grote aantal branden, dat begon met brandstichting aan containers en later hele woningen en rieten kappen van woningen in vlammen deed opgaan, vormden aanleiding voor de politie om er een researchteam op te zetten dat verbinding zocht met burgers. Dat burgers massaal meededen (op de informatieavond kwamen ruim 400 burgers af) komt omdat woningbranden een enorme maatschappelijke en persoonlijke impact hebben op mensen. Daardoor zijn ze heel gemotiveerd om te helpen bij het oplossen van deze branden. De politie probeerde zo transparant mogelijk te zijn over hun werkwijze, onrust weg te nemen, goed te communiceren, zoveel mogelijk informatie van burgers te krijgen en meer 'omgevingsbewustzijn' onder bewoners te creëren.

Naast het burgerrechercheursteam en de districtsrecherche zijn de gemeente, de (vrijwillige) brandweer en buurtpreventieteams betrokken. Deze staan echter wat meer op afstand. Iedere inwoner van Blaricum of Laren ouder dan 18 die wilde kon participeren in het project.

De teamchef van de districtsrecherche noemt dit project zeker succesvol. De brandstichter die verantwoordelijk was voor de vele brandstichtingen is opgepakt, mede doordat burgers de politie op het juiste spoor had gebracht. Bovendien is er veel onrust in het dorp weggenomen door deze benadering van de politie. Voor burgers werd duidelijk hoe serieus de politie dit nam en ze werden nog voor de media op de hoogte gebracht van vorderingen van de politie. De nieuwe vorm van samenwerken bracht echter voor de politie mee dat ze extra capaciteit moest inzetten om de vele meldingen van informatie van burgers te verwerken. Het onderzoeksteam beantwoordde immers elke melding van de burgerrechercheurs snel en nauwgezet. Het project kost afgezien van extra politiecapaciteit geen extra geld.

Een belangrijke succesfactor was het directe contact met burgers en de transparantie van het onderzoeksteam. Het bracht de politie dichtbij de burgers zodat zij beter begrepen wat het onderzoeksteam deed. Het project speelde zich daarnaast af in een relatief kleine gemeenschap (een paar duizend mensen tellend dorp), waarin grote betrokkenheid bestond bij een urgent probleem.

Door het project is het vertrouwen in de politie erg toegenomen. 'We kunnen er niet meer stuk', aldus de teamchef. Bij nieuwe projecten zou het goed zijn als de gemeente meer betrokken is bij het onderzoek. Die kan dan ook meehelpen en voorzieningen treffen, maar dit onderzoek leende zich er niet voor.

Als advies aan anderen om dit te laten slagen zegt de respondent: gedrevenheid en de wil contact te leggen met burgers is cruciaal. 'Durf je onderzoek op straat te leggen, te delen met burgers'.

BEL JE BUREN (RHENEN)

'Bel je buren' is een online-platform dat mensen in staat stelt contact te onderhouden over opvallende zaken/personen in de buurt. Het heeft een website en app, waarin mensen berichten kunnen plaatsen als ze iets opvallends zien. Het systeem geeft aan wie er op dat moment in de buurt zijn en geeft die personen een berichtje door. De bedoeling is dat mensen polshoogte gaan nemen: een rondje buiten lopen, de hond uit laten etc. Het doel van Bel je buren is om inbraak te verminderen door preventie. Die preventie ligt vooral in het vergroten van de sociale controle. De frequentie van de meldingen is heel laag, het gaat om enkele meldingen per half jaar. Het project speelt zich af in meerdere buurten in de gemeente Rhenen.

De respondent is de bedenker (vijftiger, commercieel IT-er). Hij is eigenaar van het van het systeem dat hij samen met een andere IT-er onderhoudt. Het project bestaat sinds mei 2013. Nu is het nog een gratis pilot, maar hij probeert het als dienst te verkopen aan gemeenten voor één euro per huishouden. In zijn rol als eigenaar ontwikkelt hij het systeem, geeft hij presentaties en onderhoudt hij contact met politie en gemeente. De deelnemers aan het project zijn 60 bewoners uit de buurten waarin het project draait, en het zijn mannen, vrouwen, jongeren en ouderen.

Aanleiding voor de bedenker om iets met veiligheid te gaan doen is een persoonlijke ervaring met drie inbraken in zijn woning in een tijdsbestek van drie jaar. De politie deed niets tot weinig. Hij besloot contact te leggen met de burgemeester om zijn verhaal te doen. Die legde uit dat de gemeente en politie beperkte capaciteit kunnen inzetten. De burgemeester spoorde hem aan om zelf te kijken wat hij zou kunnen doen om zijn buurt veiliger te maken. Zo is een bewonersavond over inbraakpreventie georganiseerd waarop werd gesuggereerd dat ze wellicht iets met apps konden doen. Respondent had tijd – had net een sabbatical genomen in zijn werk – en besloot een systeem ervoor te ontwikkelen.

Bewoners participeren gratis in het project: de bedoeling is dat gemeenten het systeem kopen of betalen voor gebruik. De politie en beveiligingsbedrijven zijn zijdelings betrokken bij het project. Ze zijn aangesloten op het systeem van 'Bel je buren' en krijgen daarmee ook de meldingen van burgers binnen. De politie meldt na elk weekoverleg van wijkagenten bijzonderheden in Rhenen rond veiligheid, diefstal en inbraak. Die informatie wordt vervolgens weer gedeeld in de Bel je buren groep. In principe kan iedereen uit de buurt zich aansluiten bij Bel je buren. Deelnemers kunnen ook aangeven hoe ze vinden dat het project verbeterd kan worden.

De samenwerking met gemeente en politie vindt de respondent slecht. De gemeenten waarmee hij contact heeft reageren traag en terughoudend op zijn programma en zijn niet bereid een relatief gering bedrag te investeren. De politie is zeer afstandelijk over dit project. Zij ervaart het volgens de initiatiefnemer als hinderlijk dat ze naast bestaande sociale media nóg een platform moet bijhouden waarop burgers meldingen kunnen doen. Dat maakt de politie niet enthousiast. Het schept immers verwachtingen als de politie een platform in de gaten houdt en burgers daarvan op de hoogte zijn.

De inbraakcijfers lagen eind 2012, toen bij de respondent voor de derde keer werd ingebroken, op 29 per maand in Rhenen. Op dit moment (maart 2014) zijn er in het eerste kwartaal nog maar 15 inbraken gemeld. Bel je Buren heeft daar volgens de respondent flink aan bijgedragen. In de wijken waarin Bel je buren aanwezig is, is zelfs helemaal niet meer ingebroken. Het deelnemen aan dit systeem vergroot volgens respondent de sociale controle. Mensen zijn zelfbewuster op straat aanwezig, alert op dingen die om hen heen gebeuren en meer betrokken bij andere mensen. Het feit dat mensen weten dat Bel je buren in Rhenen op allerlei plekken actief is, schrikt inbrekers af, stelt respondent. (Het is niet openbaar gemaakt op welke plekken in de stad het systeem is ingevoerd, maar op verschillende plekken in Rhenen zijn stickers van Bel je buren op containers aangebracht.

De volgens respondent toegenomen sociale cohesie is naar zijn zeggen betekenisvol. Tegelijk wijst hij een andere mogelijke factor aan die de inbraakcijfers terug zou hebben kunnen brengen: een 'bekende veelpleger' zit momenteel vast. 'Bel je burens' heeft als concreet voorbeeld ook de buurtbarbeque opgeleverd. Mensen spreken elkaar nu ook informeel in de wijk, iets wat voorheen niet gebeurde.

De pilot is momenteel formeel afgelopen maar loopt nog door. Binnenkort wordt het project helemaal gestopt. De gemeente is niet bereid het project te financieren.

OVERVALAPP VENRAY E.O.

De Overvalapp is een systeem dat primair bedoeld is voor ondernemers om overvallen snel te kunnen melden en waar andere burgers zich bij kunnen aansluiten. Gemeenten kunnen een licentie kopen voor drie jaar en ondernemers kunnen zich daarbij gratis aansluiten. Ondernemers kunnen meldingen doen op de app van een overval. Andere ondernemers uit de buurt helpen om een signalement op te stellen en daarover te communiceren. Burgers kunnen zich aansluiten om meldingen te ontvangen. Zij kunnen niet zelf melden, maar wel meekijken met de ondernemers en dus ook meehelpen signalement te verzamelen. Hun informatie sturen ze door naar de particuliere organisatie Together Safe. Die neemt contact op met de politie als informatie bij hen is binnengekomen. De politie krijgt dan toegang tot de server van Together Safe. De politie is ook aangesloten als ontvanger van appberichten. Het gaat om een pilot. Respondent is de initiatiefnemer en ontwikkelaar van de overvalapp.

Het systeem is in 2012 ontwikkeld, eerst als een betaald meldingssysteem, later als gratis app, en in september 2013 in gebruik genomen. De pilot draait in Limburgse gemeenten. Venray, Heerlen, Kerkrade, Maastricht, Sittard-Geleen, Roermond, en Weert. Niet voor niets is voor deze gemeenten gekozen. De overvalproblematiek in Limburg is volgens de appontwikkelaar groot. Tot nu is er slechts één melding gedaan. Het systeem lijkt vooral preventief te werken. Bedrijven maken er ook melding van in hun winkel dat ze bij de overval app zijn aangesloten. Dat schrikt mogelijk af, stelt hij.

De directe aanleiding om het systeem te ontwikkelen is een overval bij een bevriende ondernemer. Het idee van de app is dat bij een overval anderen (ondernemers, burgers) zeer snel worden geïnformeerd zodat een goed signalement van de verdachte(n) kan worden opgesteld. Zo kan een vluchtspoor van de dader in beeld gebracht worden. De pakkans wordt bij een duidelijk en volledig signalement aanmerkelijk vergroot. Het duurt bij een overval enige tijd voordat de politie is gearriveerd, zodat de overvaller vaak al is verdwenen. Voordat een oproep via Burgernet is gedaan is volgens de respondent eveneens teveel tijd verstreken. Zijn motto is: 'signalement haalt overvaller in'. Via zijn app kan binnen 1:40 een signalement verspreid zijn. De initiatiefnemer is een ondernemer die het naar eigen zeggen in eerste instantie te doen is om collega-ondernemers te helpen bij hun veiligheid. Hij werkt samen met een applicatiebouwer die het systeem voor een gereduceerd tarief ontwikkelt. Gemeenten zijn als licentie-afnemers klanten. Het ministerie van V&J heeft bemiddeld bij het tot stand komen van de samenwerking tussen gemeente en Together Safe. Het ministerie omarmt elk beloftevol initiatief op het gebied van veiligheid, stelt respondent.

De politie heeft de initiatiefnemer gevraagd om ook vuurwapens in het signalement op te laten nemen, omdat burgers het belangrijk vinden te weten of een dader (vuur)wapengevaarlijk is of niet. Aan de hand van deze suggestie is het systeem aangepast.

Een driejarige licentie kost 15.000 voor de gemeente, onafhankelijk van het aantal ondernemers dat meedoet. Het systeem wordt onderhouden, geactualiseerd en is er een helpdesk.

De samenwerking met gemeenten is wisselend en soms moeizaam. Vooral de bureaucratie vormt een beperking. De gemeenten zijn erg terughoudend in het afnemen van een licentie. Ze hebben nog onvoldoende zicht op de opbrengsten van het project. Over de effectiviteit kan respondent nog niet veel zeggen. De pilot loopt nog 2,5 jaar. Opvallend is dat er geen winkelovervallen meer zijn geweest in winkels die aangesloten zijn. Maar dat kan ook te maken hebben dat veelplegers vast zitten, stelt hij.

Ondernemers worden vooral aangetrokken uit angst voor een overval, maar ook uit gedrevenheid om overvallers te pakken en elkaar als ondernemers te helpen. Dat het gratis is, speelt ook een rol. Een eerder meldsysteem dat hij had ontwikkeld kostte 25 euro

per maand, maar dat sloeg niet aan. Een bijeffect volgens de respondent is de versterking van het wij-gevoel in deze gemeenten. Het idee om samen de veiligheid aan te pakken leeft sterk.

WHATSAPPGROEP EDE-WEST

De Whatsappgroep Ede West is ruim anderhalf jaar geleden opgericht door de wijkagent en de respondent (bewoner). Op verzoek van bewoners is het idee overgenomen uit een andere wijk. Het interview vindt plaats met de wijkagent, een jeugd BOA van de gemeente en een burger mede-initiatiefnemer. Het voordeel van de Whatsappgroep is dat deelnemers niet perse de straat op hoeven om geïnformeerd te zijn over verdachte situaties. De meldfrequentie is in de praktijk laag. Ongeveer drie keer per week wordt een verdachte situatie gemeld. Het is dus verder een redelijk 'slapende' groep.

De Whatsappgroep kent nu ongeveer 300 deelnemers, verdeeld over zeven deelwijken van Ede-West. Deelnemers hebben als taak verdachte situaties te signaleren en die te melden via de app. Politie, gemeente en andere aangesloten deelnemers krijgen de melding daarop te zien en kunnen actie ondernemen. De verdachte situatie wordt ook gemeld bij 112.

Oorspronkelijk vormde de Whatsappgroep een reactie op het hoge aantal inbraken in Ede. Het project is in het leven geroepen omdat bewoners het project wilden kopiëren van een andere wijk en de politie hen daarin wilde volgen. Veiligheid is ook voor de politie in Ede namelijk in toenemende mate een eigen verantwoordelijkheid van bewoners. De wijkagent is samen met burgers vervolgens andere burgers gaan werven via sociale media en buurtbijeenkomsten.

Het project kent nauwelijks institutionele inbedding. Het project is niet ondergebracht bij politie of gemeente. Die zijn 'slapende' leden van de Whatsappgroep. Ook de Jeugd-BOA is betrokken. De bijdrage van deze partijen is reactief. De taken van de burgers zijn beperkt tot signaleren en doorgeven. Daarvoor is in overleg met alle wijkagenten een aantal regels opgesteld over wat er wordt gemeld en hoe dat verloopt. Het reglement geeft bijvoorbeeld aan dat alleen verdachte situaties ge-appt mogen worden en geen andere sociale informatie. Op termijn zal het project waarschijnlijk in heel Ede ingevoerd gaan worden.

Elke appgroep bestaat uit maximaal 50 personen. Daarvan beheert één persoon de aansluiting en nemen twee andere bewoners deel aan de stuurgroep. Die stuurgroep heeft als taak appberichten door te zetten naar andere wijken als dat relevant is. Alle partijen ervaren de onderlinge samenwerking als bijzonder goed.

De resultaten zijn volgens de respondenten onmiskenbaar. De inbraakcijfers in de wijk daalden fors. Mede door de groep zijn er meerdere malen 'heterdaadjes' gedaan. De wijkagent geeft aan dat inbrekers uit Ede tegenwoordig in Drachten worden gesignaleerd. Het 'waterbed-effect' treedt op. De laagdrempeligheid om deel te nemen aan de app is een belangrijke verklaring voor het succes, volgens de respondenten. Inbraakpreventie is een 'hot item', dus het is ook niet zo gek dat mensen daarvoor te mobiliseren zijn, vindt de wijkagent. Een prettige bijvangst is dat door signaleringen de politie effectiever greep krijgt op personen die nog een boete of straf uit hebben staan. Daarnaast is volgens respondenten sprake van toenemende sociale cohesie.

3. Praktijkvoorbeeld Zorg voor de openbare ruimte

PANDENOFFENSIEF INDISCHE BUURT, AMSTERDAM

Pandenoffensief is in 2011 in de Indische Buurt gestart om woninginbraak en verloedering in de wijk te voorkomen. Woninginbraken en overlast vormen er een groot probleem, vooral bij woningen met kelderboxen. In die ruimtes werden drugs gedeald en sommige boxen waren als het ware door hangjongeren overgenomen. Het doel is inbraken en overlast terug te dringen door buurtbewoners zelf meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun de veiligheid in hun woonomgeving: van het opruimen van zwerfvuil, het beter beveiligen van de woning tot het aanspreken van rondhangende jeugd.

Betrokken partijen in dit project zijn de gemeente (vanwege subsidie), woningcorporaties (vanwege de beveiliging van de kelderboxen) en wijkagenten (als belangrijkste bron van informatie over de buurt), maar de gemeente nam het initiatief en draagt ook de eindverantwoordelijkheid. Bewoners zijn wel bij het project betrokken, maar hun rol is nog klein. Respondent is de betrokken ambtenaar van stadsdeel Oost.

De activiteiten van het project bestaan uit het organiseren van tuinbijeekomsten, het organiseren van cursussen 'zelfredzaamheid op straat' voor bewoners en activiteiten ter preventie van inbraak. Dit laatste bestaat er uit dat een externe partij is gevraagd in de wijk op zoek te gaan naar plekken waar gemakkelijk kan worden ingebroken, zodat daartegen maatregelen genomen kunnen worden. De tuinbijeekomsten combineren gezellig samenkomen van bewoners met netwerkmogelijkheden voor de gemeente, om zo toekomstige trekkers te vinden voor het project. De cursussen zelfredzaamheid tenslotte gaan over het aanspreken van bijvoorbeeld hangjongeren op straat op hun gedrag, op zo'n manier dat de eigen veiligheid niet in gevaar komt. Aan de laatste training namen zo'n 50 personen deel.

De gemeente probeert in dit project de participatie van bewoners te faciliteren en aan te jagen. Tussen gemeente en burgers ontbreekt het echter tot op heden aan een 'click'. Er zijn verschillende activiteiten georganiseerd maar de gemeente heeft nog geen snaar kunnen raken waardoor er onder burgers draagvlak ontstaat voor het project. Uit statistieken blijkt dat de wijk in de afgelopen jaren veiliger is geworden, maar de bewoners voelen zich minder veilig dan voorheen en ervaren tevens dat zij niet goed in verbinding zijn met de gemeente. "Dat wordt nog hard werken," zegt de betrokken stadsdeelambtenaar. Het contact met bewoners is het minst goed in de armste delen van de buurt, waar het vertrouwen in de gemeente en de politie laag is, maar ook het vertrouwen om als bewoners collectief verbeteringen voor de buurt in gang te zetten ontbreekt. De gemeente beseft dat ze moet aansluiten bij hele concrete problemen in de openbare ruimte waar bewoners zich sterk bij betrokken voelen, bijv. t.a.v. parkeren. Ze geeft aan dat er misschien meer kan worden verwacht van instromers in de buurt die zich in de koopwoningen vestigen. Daarnaast spreekt zij bewoners (via een ingehuurd instantie) nu individueel aan in plaats van tijdens bijeenkomsten in de hoop dat men bewoners daarmee wel bereikt.

De verwachtingen van de gemeente over dit project waren naar eigen zeggen te hoog. Tuinbijeekomsten hebben niet opgeleverd wat ze zouden moeten doen. Bewoners hebben snel de neiging de kont tegen de kribbe te gooien. Ook had de gemeente meer positieve effecten verwacht van de beveiliging van de kelderboxen door de woningcorporaties. Desondanks denkt de gemeente dat er een goede verbinding met bewoners tot stand zou moeten kunnen komen, waarbij zij door bewoners "verrast worden, niet zelf oplossingen gaan bedenken. (...) Het zou mooi zijn als de vonk zou overslaan."

4. Praktijkvoorbeelden Conflictbemiddeling

BUURTBEMIDDELING FEYENOORD

Politie, justitie en gemeente hebben onvoldoende mogelijkheden om conflicten tussen bewoners goed aan te pakken. Bovendien zijn die dan vaak ongewenst repressief. Bij buurtbemiddeling worden problemen 'aan de voorkant' geadresseerd en daardoor in potentie eerder opgelost. Via buurtbemiddeling wordt aan 'empowerment' gewerkt en worden mensen in staat gesteld om met betere communicatie problemen op te lossen. Na een melding van overlast of klacht houdt een bemiddelaar een intakegesprek en beoordeelt hij of de situatie geschikt is voor buurtbemiddeling. Zaken die te maken hebben met drugs of geweld zijn daarvoor niet geschikt. Daarna volgen een gesprek met de indiener van de klacht, de overlastveroorzaker en indien mogelijk met beide partijen. Enkele weken na afloop van de bemiddeling vindt een nazorggesprek plaats om te kijken hoe de situatie nu verloopt. Iedereen kan bij buurtbemiddeling een klacht of verzoek tot bemiddeling neerleggen. De frequentie van activiteiten is heel wisselend. In drukke jaren zijn er 200 bemiddelingen in Feijenoord.

Buurtbemiddeling Feijenoord bestaat sinds 2005. De respondenten zijn Hossni El Chamlal, projectleider Buurtbemiddeling Feijenoord en werkzaam bij Coloured Consultancy, en Pam Coopmans, buurtbemiddelaar (vrijwilliger). Naast de deelgemeente zijn 'kennispartners' betrokken, zoals welzijnsorganisaties, de buurthuizen, jongerenwerk en opbouwwerk. De projectleider is ooit zelf 'bemiddeld'. Daardoor maakte hij kennis met buurtbemiddeling. Vervolgens is hij gevraagd om ook vrijwilliger te worden. Na een tijd is hij als projectleider ingehuurd. Er zijn zo'n twintig vrijwillige buurtbemiddelaars actief in Feijenoord. Zij vormen volgens de respondenten een doorsnede van de wijk (m/v, leeftijd, etniciteit). Burgers die bemiddelaar willen worden kunnen zich daarvoor aanmelden. Afhankelijk van vraag en het aanbod krijgen ze een plek in het team. Afspraken en trajecten worden niet schriftelijk vastgelegd. De taak van bemiddelaars is beknopt en overzichtelijk. Alles gebeurt mondeling. Dat past ook bij de aard van het werk: het gaat om herstel en bevordering van communicatie.

In de tijd dat het project startte kwamen er veel klachten over overlast binnen bij de verschillende instanties in Feijenoord. Veel mensen ervoeren belemmeringen om problemen met elkaar te bespreken of slaagden daar na verschillende pogingen niet goed in. In andere wijken in Rotterdam bestond buurtbemiddeling al langer. Het project past in de trend dat burgers steeds nauwer worden betrokken bij probleemoplossing op het gebied van leefbaarheid en overlast. Het doel van buurtbemiddeling betreft verbetering van de leefbaarheid en veiligheid door middel van vergroting van zelfredzaamheid van burgers. Buurtbemiddeling wordt uitgevoerd door Coloured Consultancy (CC), een particulier bureau dat de training en coaching van de vrijwillige buurtbemiddelaars verzorgt. Tweemaal per jaar start een nieuw trainingstraject voor nieuwe buurtbemiddelaars van twee zaterdagen en twee avonden waarin vrijwilligers worden opgeleid en gecertificeerd. Er zijn dus kosten verbonden aan facilitering en in training van de bemiddelaars. Ruim 60 procent van de bemiddelingsgesprekken heeft een positief resultaat tot gevolg. Die worden succesvol afgerond. Volgens de respondenten heeft het Feijenoord leefbaarder gemaakt omdat de communicatie tussen bewoners is verbeterd.

BUURTBEMIDDELING ARNHEM

Het contactpunt buurtbemiddeling voorziet SINDS 2008 in buurtbemiddeling tussen bewoners. Een bewoner kan zich met een klacht melden bij buurtbemiddeling, waarna een intakegesprek plaatsvindt. Vervolgens spreekt men af met een bemiddelaar. Degene over wie de klacht gaat wordt onaangekondigd benaderd voor een gesprek. Een gezamenlijk gesprek lost het probleem vervolgens meestal op. Soms is een tweede gesprek nodig. Na een maand worden de partijen teruggebeld om de situatie te evalueren. Er vinden nu ongeveer 150 bemiddelingsgesprekken per jaar plaats.

De respondenten zijn de wijkagent en een buurtbemiddelaar. Aan het project nemen 25 vrijwilligers deel (grotendeels vrouwen), een betaalde kracht, een coördinator en 24 wijkagenten. Voor kandidaat-bemiddelaars bestaan nu wachtlijsten. Burgers die gebruik willen maken van bemiddeling kunnen bellen met een coördinatiepunt. De wijkagent zag destijds een buurtbemiddelingsproject in Deventer. Hij miste in Arnhem een mogelijkheid voor de politie om burgers te ondersteunen wanneer er geen strafbare feiten zijn gepleegd, maar de burger toch melding komt maken bij de politie. De wijkagent heeft contact gezocht met collega's van de woningbouwcorporatie. Hij betrok tevens een externe expert uit Deventer bij dit proces om de wethouder van Arnhem te enthousiasmeren. De betreffende wethouder heeft het informele 'voorwerk' gedaan en partijen geïnteresseerd. Betrokken partijen zijn de politie, de gemeente, de woningcorporatie en vrijwilligers. Behalve de laatste subsidiëren zij gezamenlijk het project. De organisatie is onderdeel van 'Rijnstad', dit is een stichting met een Raad van toezicht. Eens per jaar komen alle partijen bij elkaar voor een evaluerende vergadering. Vrijwilligers komen eens in de zes weken bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en eventueel in training te worden voorzien.

Politie en bemiddelaars werken in de praktijk niet direct samen. Bij de start van het project zijn afspraken gemaakt waar iedereen zich in grote lijnen aan houdt. Als er bijvoorbeeld een strafbaar feit is gepleegd doet buurtbemiddeling een stap terug en draagt zij de zaak over aan de politie. Ook behandelt men geen zaken waarbij drugs, alcohol of familieruzies in het spel zijn. Geleidelijk aan richt men zich meer op psychische problematiek. Groepsbemiddeling vond eerst niet plaats, nu wel.

Het succes van het project zit hem in het feit dat niet de politie, maar vrijwilligers met bewoners om de tafel gaan zitten. Als mensen zien dat die zich onpartijdig en objectief willen inzetten om de ruzie op te lossen maakt dat bij mensen veel bereidheid los om over een conflict te praten. In het begin kwamen bemiddelaars graag met eigen oplossingen voor conflicten. Dit werkte niet. Inmiddels is de kunst van het bij elkaar brengen van de partijen voldoende om hen ook zelf tot een oplossing te laten komen. De wijkagent ziet hierin een positief sneeuwbal effect voor de burger en het project. Het zelfoplossende vermogen van de bewoners wordt bevorderd. Zij zijn trots dat ze de ruzie hebben opgelost en vertellen het succesverhaal door aan vrienden en familie. Zo verspreidt het project zich als een olievlek. Een andere succesfactor is de continuïteit. De wijkagent had niet gedacht dat vrijwilligers zo'n consistente groep van goede buurbemiddelaars zouden kunnen vormen.

De effectiviteit van het project is moeilijk in cijfers uit te drukken. Professionaliteit van de vrijwilligers en de coördinatoren is volgens de respondenten belangrijk voor succes. De politie moet vooral aandacht blijven houden voor het belang van buurtbemiddeling voor het politiewerk in wijken. Vrijwilligers hebben veel verschillende kwaliteiten en achtergronden en moeten ook naar die kwaliteiten worden ingezet. Niet elke vrijwilliger hoeft overigens precies dezelfde bemiddelende kwaliteiten te hebben. Zet de kwaliteit en kennis van de vrijwilligers in naar gelang wat de situatie vraagt.

5. Praktijkvoorbeelden Beleidsbeïnvloeding

VEILIGE EN LEEFBARE BUURTEN, VENRAY

Veilige en leefbare buurten is een vertaling van het project Safe Neighbourhood uit Engeland. In 2011 is deze werkwijze in Engeland bestudeerd door politie en gemeente Venray en in de wijk Landweert in Venray opgestart. Sinds dit jaar wordt het ook opgezet in de wijk Centrum. Het interview vindt plaats met regisseur Veilige en Leefbare Buurten in het wijkteam Landweert in Venray. De regisseur heeft tot taak om het wijkteam aan te sturen.

Veilige en leefbare buurten (VLB) is een benadering om samen met bewoners de wijk leefbaarder en veiliger te krijgen en problemen gezamenlijk op te pakken. Kenmerkend voor het project is dat de organisaties en professionals dichtbij de bewoners komen. Ze werken vanuit een wijkteam. Bovendien participeren bewoners in de prioriteitstellingen en de uitvoering van de oplossingen.

Door het wijkteam wordt eenmaal per maand (en 's zomers tweemaal per maand) straathoekinterviews gehouden met bewoners. Op die manier verzamelt het wijkteam de problemen en wensen die spelen in de wijk. Eens per drie maanden wordt een bewonersavond georganiseerd. Daar wordt verslag gedaan van de interviews en kunnen bewoners een Top-3 van prioriteiten aangeven waaraan gewerkt moet worden. Vaak gaat dat over jeugdoverlast (hangjeugd, scooters), verlichting, hondenpoep en te hard rijden in 30km zones. Nadat bewoners de prioriteiten hebben aangegeven gaat het wijkteam samen met de bewoners aan de problemen werken. Sommige prioriteiten zoals zwerfafval laten ze dan door de gemeentelijke dienst oplossen. Andere prioriteiten, zoals de aanleg van een hondenspeelweide, worden samen met bewoners opgepakt. Die projecten gaan alleen van start als er minimaal twee burgers participeren in de uitvoering ervan. De gedachte daarbij is dat als bewoners iets graag willen en belangrijk vinden ze zich er ook voor moeten inzetten. Dat houdt concreet in dat ze een plan moeten uitwerken, sponsoring gaan zoeken (de gemeente betaalt bijv. niet voor de speelweide), en een geschikte locatie vinden.

Gemiddeld worden op een straathoekinterview 10 tot 15 interviews per keer afgenomen en op een bewonersavond komen gemiddeld 70 burgers. Landweert is een relatief jonge wijk, de deelnemers zijn over het algemeen tussen de 40 en 50 jaar oud.

De aanleiding voor dit initiatief is dat de politie kennis nam van het project Safe Neighbourhood in Engeland. Daar kampte men ook met leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken, voornamelijk overlast van hangjeugd. Ze zijn op werkbezoek gegaan en hebben in overleg met de gemeenten de benadering overgezet naar Venray. Burgers doen aan het project mee omdat ze zo op een effectieve manier hun wensen en problemen aan kunnen kaarten en de wijk kunnen verbeteren. Ze hebben directe toegang tot professionals en instanties die zichtbaar zijn in de wijk. Met deze benadering wil de gemeente twee dingen bereiken: veilige en leefbare buurten, maar ook actieve burgerparticipatie. Ze wil daarbij af van de benadering dat de professionals alle problemen wel oplossen. Bewoners moeten zelf ook meedoen.

In het wijkteam neemt de wijkpolitie deel, de BOA, de gemeentelijke regisseur en vertegenwoordigers van de zorgorganisaties, welzijnsorganisatie en de woningcorporatie. Al deze teamleden nemen interviews af met burgers en participeren voor de uitvoering in werkgroepen. De regisseur coördineert het wijkteam. De taken voor de uitvoering worden verdeeld op basis van de inhoud van de prioriteiten. Bij de samenwerking in de werkgroep is een wijkteamlid de trekker en zijn de burgers verantwoordelijk voor de realisatie. Het wijkteamlid ondersteunt, adviseert en helpt met informatie en het leggen van contacten. Besluitvorming komt gezamenlijk tot stand. De kosten voor deze vorm van burgerparticipatie zijn beperkt tot de huur van de locatie en catering tijdens de

bewonersavonden. De samenwerking wordt als positief ervaren door het wijkteam. Burgers hebben korte lijnen met het wijkteam.

VLB is volgens de regisseur een effectief project. Er worden per keer drie prioriteiten van bewoners opgepakt, dat zijn er sinds 2011 negen per jaar. De problemen worden dus aangepakt en burgers dragen actief bij. Burgers voelen zich gehoord. Naar aanleiding van VLB ontstaan ook andere projecten zoals de Stichting Smile Landweert die permanent actief is rond verkeersveiligheid in de wijk en een initiatief van bewoners voor meer groen op een braakliggend stuk terrein van een projectontwikkelaar.

Succesfactoren zijn volgens de regisseur vooral gelegen in de gehanteerde benadering. Die typeert ze met de woorden 'zelfsturing, draagkracht en samenwerking'. Het gaat om samenwerking met professionals en burgers en burgers aan prioriteiten laten stellen. De rol van professionals vormt volgens haar ook een belangrijke factor. Die zijn dichterbij de problemen in de wijk gekomen en werken nauwer met elkaar samen. De sociaaleconomische status van de wijk acht ze ook van belang: het is een welgestelde middenklassewijk.

BURGERPANEL BOEKEL

In Boekel vindt eens in de vier maanden een vergadering plaats waarbij burgers, gemeente, politie en BOA's samenkomen om vragen of klachten van wijkcoördinatoren te bespreken. De wijkcoördinatoren verzamelen opmerkingen en meldingen van mensen uit hun wijk. De vergaderingen dienen voor het verzamelen en uitwisselen van meldingen en inzichten en het stellen van vragen aan gemeente en politie. Bewoners krijgen op de vergadering een update over de veiligheid in de buurt, bijvoorbeeld door een terugkoppeling van het driehoeksadvies te ontvangen. (Driehoeksadvies vindt plaats tussen justitie, politie en gemeente op districtsniveau). Bij tussentijdse voorvallen zoekt de coördinator direct contact met de gemeente of de wijkagent.

De betrokken partijen zijn burgers, gemeente, politie en BOA's. Er zijn 13 deelnemende wijken in Boekel, ongeveer 50 coördinatoren in totaal. Deelnemers aan het project zijn over het algemeen 45 plus. De respondenten zijn de wijkcoördinator en een ambtenaar van de gemeente Boekel. Het project bestaat 17 jaar. De wijkcoördinator is betrokken vanaf het begin; de gemeentebestuurder sinds 13 jaar. De gemeente is leidend in het organiseren van activiteiten, zoals bijv. voorlichting over anti-inbraakmaatregelen door BOA's. De gemeente draagt ook zorg voor het aanstellen van coördinatoren in de wijken die de wijkbewoners kunnen representeren. Burgers in de wijk worden o.a. door flyers van het project op de hoogte gehouden.

Recentelijk is het project aangevuld met surveillance door bewoners, maar niet op regelmatige basis. Politie en gemeente namen destijds het initiatief omdat zij ogen en oren nodig hadden die weten wat er in de wijk speelt, zodat eventuele incidenten sneller bij de politie werden gemeld. Het project heeft een sterk preventief karakter. Bewoners melden incidenten bij de wijkcoördinator die op zijn beurt de wijkagent informeert. Meldingen gaan vaak over overlast van jongeren. De politie meldt bij een incident een signalement van de dader aan het buurtpreventienetwerk. (Een melding van het incident staat ook in de regionale dagkrant, maar zonder signalement). Er zijn hesjes in de maak die de coördinatoren kunnen dragen wanneer ze deelnemen aan de inbraakpreventierondes met de BOA's, zodat ook zij herkenbaar zijn. De gemeente financiert dit en blijft eigenaar van de hesjes.

Afspraken over de wijze waarop tussen partijen wordt samengewerkt zijn eigenlijk nooit vastgelegd. Een en ander gaat in goed overleg. Bewoners doen suggesties aan de gemeente, die overlegt en komt tot een besluit. Er is geen gezamenlijke besluitvorming. De gemeente bepaalt de prioriteiten en draagt de eindverantwoordelijkheid.

De gemeente beschouwt het project als succesvol, vooral vanwege de ontstane korte lijnen met bewoners, waardoor de meldingsbereidheid toeneemt. Aan de dashboardrapporten leest de gemeente af dat het aantal incidenten is afgenomen, maar het is onduidelijk of dit de verdienste is van het project. Een succesfactor in dit project is de continuïteit vanuit de gemeente en de burgers. Dat Boekel een klein dorp is werkt wel mee. Iedereen kent elkaar. Het project heeft ook onbedoelde gevolgen. Doordat de agenda soms leeg blijft worden er activiteiten georganiseerd om de agenda op te vullen: zo hebben bewoners deelgenomen aan activiteiten die eerder niet gepland waren. Dit is belangrijk volgens de gemeente om mensen erkenning te geven voor hun betrokkenheid. "Soms duren de vergaderingen maar twintig minuten, dan is het een beetje zonde van de avond om niet nog een andere activiteit te organiseren. Je bent er dan toch."

BUURT BESTUURT, ALBRANDSWAARD

Buurt Bestuurt is een initiatief dat de gemeente Albrandswaard in 2010 naar Rotterdams voorbeeld is gestart. Het project is door de gemeente opgezet en houdt o.a. in dat bewoners besluiten nemen over de prioritering van inzet van gemeentewerkers, BOA en politie rond veiligheid en leefbaarheidsvraagstukken. Het gaat daarbij om maximaal 100 uur. Deelnemers aan het comité zijn zeer divers. In Portugal doen gemiddeld tien personen mee. Op de eerste informatieavond kwamen zo'n 40 burgers af. In een andere wijk was dat fors meer: daar kwamen 100 mensen af op de informatieavond en doen gemiddeld 40 mensen mee. Zowel dertigers en veertigers als senioren participeren, waarbij vooral senioren langer meedoen. Betrokkenheid, boosheid en irritatie over de overlast en problemen vormen de belangrijkste aanleiding voor bewoners om naar Buurt Bestuurt avonden te gaan. Er zijn gemiddeld vier bijeenkomsten per jaar. De respondenten zijn werkzaam bij de gemeente Albrandswaard. Het gaat om de regisseur veiligheid en zorg en de wijkregisseur Portugal.

De werkwijze van de gemeente Albrandswaard is al lange tijd gericht op coproductie, met name op het gebied van de ruimtelijke ordening. Toen de gemeente hoorde van Buurt Bestuurt in Rotterdam zag die daarin een kans om ook op het gebied van veiligheid en leefbaarheid coproductie en cocreatie te bevorderen. De inzet van bewoners gaat om inspraak, prioriteren en wensen aangeven. De gemeente krijgt nu duidelijk te horen wat burgers belangrijk vinden en het verschaft hen de mogelijkheid tot verbinding met mensen in de wijk.

Als de regisseurs van de gemeente een informatiebijeenkomst over Buurt Bestuurt beleggen ontvangen de mensen die daarop afkomen een uitnodiging om te participeren in een comité. Dat comité bepaalt op de volgende bijeenkomst de prioriteiten voor de 100 uur die ter beschikking staan. Daarna vinden nog twee evaluerende bijeenkomsten plaats. De professionals geven vervolgens aan hoe ze die prioriteiten kunnen uitvoeren. Daarover hebben ze ook een gesprek met de bewoners. "Mensen vinden het fijn om over veiligheid te praten. De gemeente biedt dan ook graag dat platform."

Buurt bestuurt heeft in Albrandswaard geen specifieke institutionele inbedding en vormgeving. Het is een comité, maar er is verder niets op papier gezet. Albrandswaard werkt volgens de gemeentelijke regisseur informeel en daar is dit project een uiting van. Iedereen die wil kan naar een comitéavond gaan. Voor deelname is in Albrandswaard geen registratie of aanmelding verplicht. Bewoners die participeren zijn niet altijd representatief voor de buurt. Dat hoopt de gemeente wel, maar ze kan daarin niet sturen omdat burgers zich vrijwillig aanmelden. Wel werkt het in de praktijk zo dat mensen in de buurt op een gegeven moment weten dat sommige buurtbewoners aan het comité deelnemen en daarop worden ze dan ook wel weer aangesproken. Op die manier nemen comitéleden de issues uit de buurt mee.

Taken van bewoners betreffen ideeënnuitwisseling, input geven en met elkaar prioriteiten vaststellen. 'De bal ligt echt bij hen', stelt één van de regisseurs. De regisseurs zijn voorzitter van de comitébijeenkomsten en hebben de taak te verbinden tussen de verschillende betrokken partijen. De inhoudelijke professionals (wijkpolitie, BOA, jongerenwerkers) gaan over de manier van uitvoering en de haalbaarheid van prioriteiten. Daarover gaan ze wel met bewoners in gesprek, maar uiteindelijk beslissen zij daarover zelf en niet de bewoners.

De beide regisseurs vinden het project een succes. Dat is vooral vanwege de hoge opkomst en de lange bestaansduur van het comité. We zijn beter dan voorheen in staat beleidsprioriteiten te laten aansluiten bij opvattingen van burgers. Een causale relatie tussen beleid en resultaat kan men niet vaststellen, maar met Buurt Bestuurt wordt het beleid er in elk geval niet slechter op, stellen ze. De veiligheidsstatistieken van de gemeente laten duidelijke verbeteringen zien. Het succes van Buurt Bestuurt is mede toe

te schrijven aan feit dat het om een klein en informeel project gaat. Er zijn nauwelijks drempels en voorwaarden om te participeren.

Een positief neveneffect van het project is de toename van sociale cohesie, zegt de regisseur. Mensen die elkaar voorheen niet kenden, ontmoeten elkaar nu en weten elkaar aan te spreken. De gemeente doet een appèl op al deze mensen door de vraag te stellen wat ze zelf kunnen doen aan de leefbaarheid en veiligheid. Zo is er in een van de buurten vanuit Buurt Bestuurt een buurtpreventieteam ontstaan. Als advies aan andere gemeenten geven ze mee: houd het klein. Daarin ligt de kracht van dit concept.

BUURTPREVENTIE BREDA

Buurtpreventie Breda is een project voor en door bewoners met het doel hun buurt leefbaarder en veiliger te maken. Respondenten zijn de coördinator van buurtpreventie Breda die als zodanig vanuit de welzijnsorganisatie is 'gedetacheerd' aan de gemeente Breda en één van de vrijwilligers, de voorzitter van een buurtpreventieteam. Via buurtpreventie worden deelnemers verantwoordelijk en bewust gemaakt voor de eigen veiligheid en die in de directe omgeving. Buurtpreventie in Breda betekent niet dat burgers met hesjes op straat surveilleren. Het betekent dat burgers zelfverantwoordelijk nemen en actief zijn in een netwerk. Mensen worden geattendeerd op wat ze kunnen doen aan hun veiligheid en wat ze moeten doen met onveilige situaties. Het gaat om voorlichting, bewustmaking, mensen zelf actie laten ondernemen rond hun eigen huis (hang en sluitwerk). Uiteindelijk is het doel om via buurtpreventie nieuwe sociale cohesie te creëren. Dat is de sleutel tot afname van onveiligheid.

Een Buurtpreventieteam bestaat uit een aantal straten, met maximaal 300 huishoudens. In elke straat zijn er minstens twee straatcontactpersonen. De straatcontactpersonen uit een buurtpreventiegebied vormen tezamen het buurtpreventieteam van het gebied dat wordt geleid door een voorzitter. Ongeveer vijf maal per jaar komen ze bij elkaar om de problematiek en stand van zaken in het gebied te bespreken. De straatcontactpersonen vormen de verbindingsschakel tussen straatbewoners en de instanties. Als bewoners in een buurtpreventiegebied een melding van inbraak doen en instanties reageren daar niet op, dan kunnen ze dit aangeven bij hun straatcontactpersoon. Die trekt dan bij politie of gemeente aan de bel. Zij hebben een directe verbinding met de (wijk)politie en de stadsmarinier. Deze stadsmarinier en wijkpolitie zijn ook bij elke vergadering van de straatcontactpersonen aanwezig. Bewoners kunnen voorafgaand aan deze vergaderingen bijpraten met de straatcontactpersonen. Een coördinator uit de welzijnsorganisatie ondersteunt en faciliteert de totstandkoming van de teams. Vijf jaar geleden zijn ze gestart en momenteel zijn er 39 gebieden met buurtpreventieteams. De groei ervan moet passen bij de capaciteit van de instanties. Bij elk gebied moeten zowel de stadsmarinier als de wijkpolitie betrokken zijn.

Deelnemers aan het project zijn van alle leeftijden, gemiddeld zo'n 50 jaar. De buurtpreventiegebieden zijn in alle wijken van de stad actief.

Het idee achter Buurtpreventie is dat de veiligheid en leefbaarheid vergroot worden als mensen meer met elkaar in contact komen en burgers en instanties elkaar beter kennen. Dat gebeurt in dit initiatief o.a. doordat bewoners handtekeningen moeten halen voor start van een preventieteam. Als een preventieteam van start gaat nodigen de contactpersonen mensen uit hun eigen straat uit om naar bijeenkomsten over woninginbraak, preventie en veiligheid te komen. Bij inbraakgolven worden bewoners via briefjes geïnformeerd.

Wat de buurtpreventieteams precies doen, hoe actief ze zijn en waarover ze allemaal spreken is geheel aan hen. Sommigen zijn er een uur per maand mee bezig en doen de hoogst noodzakelijke meldingen, anderen zijn er een dag per maand mee bezig en organiseren allerlei activiteiten rond veiligheid en leefbaarheid.

Buurtpreventie Breda ontstaat nadat een inbraakgolf met veel geweld in een wijk in Breda (80 inbraken in twee à drie maanden) geen meldingen opleverde. De wijkpolitie ontdekte dat burgers geen vertrouwen hadden in de politie en daarom niet meldden. Ze hadden wel van alles gezien, maar lieten het daarbij. Toen is een plan opgezet om daar iets aan te doen, waaruit Buurtpreventie Breda is voortgekomen. Het project moet bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid. Via dit project worden burgers aangespoord actief betrokken te zijn bij hun veiligheid door zaken te melden. En ze hebben via de

straatcontactpersonen betere mogelijkheden om overheidsinstanties te bewegen problemen op te pakken.

Buurtpreventie Breda is een project van de gemeente dat gecoördineerd wordt door het welzijnswerk. Naast de coördinator die daaruit afkomstig is, participeren de wijkpolitie en vanuit de gemeente de stadsmariniers. Waar nodig is de woningcorporatie betrokken. De taken van de voorzitter en straatcontactpersonen zijn op schrift vastgelegd. Op dit moment is het zo dat de coördinator het beleid voorstelt waarbij de andere partijen aanvullen. Binnenkort zal het beleid vormgegeven worden in een stuurgroep waar de stadsmarinier, de specialist bij de wijkpolitie, de coördinator en enkele straatcontactpersonen in zitten. Zo wordt het nog meer een gezamenlijk project.

De effectiviteit van buurtpreventie Breda is volgens de respondenten groot. Inbraken in de wijken waar buurtpreventie actief is zouden met 80 procent zijn gedaald. Het project heeft een sterk preventieve werking. Ook beveiligen burgers hun huis beter door voorlichting en zijn ze zelfbewuster. Succesfactoren zijn dat bewoners onderling en bewoners en professionals elkaar beter leren kennen. Daardoor neemt de sociale controle toe. Mensen werken samen aan hun buurt en dat geeft gedeelde betrokkenheid. Niet overall verloopt het echter even goed. Er zijn buurten waar mensen de buurtpreventieteam overschatten. Daar wil men wel in hesjes patrouilleren. Dat mag dus niet, dat past niet in dit concept. Die burgers willen de problematiek eens flink aanpakken en vinden dat ze nu te weinig kunnen doen. Ook in wijken waar het nu relatief rustig is met inbraken wordt wel gezocht naar andere activiteiten rond veiligheid, zoals brandveiligheid.

Het gevaar bestaat van overvraging van de ontstane netwerken. Er zijn nu sterke netwerken in buurten rond veiligheidsvraagstukken. Andere organisaties en projecten willen die graag als ingang gebruiken, maar hij ziet het als zijn taak om de netwerken daartegen te beschermen.

7. Praktijkvoorbeeld Contactbevordering

POLITIEKIDS (DEN HAAG)

Eens per maand gaat een aantal kinderen in Den Haag op stap met de politie (ongeveer drie agenten per vijftig kinderen), vijf ouders en de leerkracht. Doel: de bekendheid met de politie en daarmee het vertrouwen in de politie vergroten. Anders geformuleerd heeft het project als doel om een lange termijnrelatie te bewerkstelligen tussen politie en (vooral jeugdige) bewoners die gebaseerd is op vertrouwen. De activiteiten verschillen van speurtochten tot valtechnieken, uitstapjes naar politiepaarden of station Hollandspoor voor een thema over zakkenrollen. Toezicht houden in de wijk wisselt zich af met uitstapjes naar de politie. Respondent is werkzaam bij de politie en coördinator in Schilderswijk. De oorspronkelijke volksbuurt kenmerkt zich nu door de vele culturen die er samen wonen. Meer dan 90 procent is allochtoon, voornamelijk Turks of Marokkaans. Er is veel werkloosheid, overlast van drugs en geweld. De Schilderswijk behoort tot de armste wijken van Nederland. Het project is opgezet in 2010.

De politie als betrouwbare partner is volgens de politie in de Schilderswijk geen gemeengoed. Niet alleen door culturele verschillen maar voornamelijk omdat inwoners gevlucht zijn uit landen waar de overheid en de politie niet te vertrouwen waren. De voornaamste aanleiding voor het project was dus het matige contact met de wijk. Van allerlei kanten en niet in het minst vanuit de wijkagenten zelf kreeg de initiërende wijkagent de indruk dat de politie de verbinding met de wijk had verloren. De meldingsbereidheid was erg laag, terwijl de buurt in Den Haag de meeste incidenten kende. De positie van de respondent maakte het mogelijk dat hij in de gelegenheid was om de taken van agenten meer te richten op de omgang met buurtbewoners.

Respondent werd op het idee gebracht door 'fire kids' in Amerika (de jeugdbrandweer). Doel van het project is een lange termijnrelatie te bewerkstelligen tussen politie en (vooral jeugdige) bewoners die gebaseerd is op vertrouwen. Een goede reputatie van de politie bij kinderen zit er op jonge leeftijd nog wel in. Veel kinderen dromen immers van een baan als politieagent of brandweerman. Op oudere leeftijd verandert dat. Het oorspronkelijke gevoel bij politie probeert Kok bij de kinderen vast te houden tot ze 12, 13 jaar of zelfs ouder zijn.

Er doen zo'n 50 kinderen mee aan het project, via drie scholen uit de Schilderswijk en één uit de Stationsbuurt. Zowel jongens als meisjes doen mee aan het project, in de leeftijdscategorie van 7 tot 10 jaar. Daarna zijn ze nog een jaar 'senior' en delen ze hun ervaringen met de nieuwe lichter. Moeilijkheden binnen het project komen nauwelijks voor, ook binnen de politie is men zeer positief. Soms zit er bij een nieuwe lichter agenten een enkeling die liever 'boeven wil vangen', maar als ze eenmaal hebben meegedraaid in het project draaien ze bij. Ze zien dan dat het contact met kinderen en ouders in de wijk ook in hun reguliere politiewerk van grote waarde is. Er zijn geen kosten gemoeid met het project, buiten de toch al ingezette uren van de politie.

Het project is volgens respondent effectief "wanneer de eerste schalen couscous binnenkomen." Dit is echter geen project waarbij de criminaliteitscijfers zullen dalen. Belangrijker is de veiligheidsbeleving, die dankzij het project wel toe neemt. Daarbij zullen de lange termijn effecten nog moeten blijken; het project streeft vooral naar een duurzame relatie met buurtbewoners. De verbeterde relatie met politieagenten zal zich gaan vertalen in een hogere meldingsbereidheid van burgers. Het succes van het project is te verklaren door de rol van professionals, o.a. de twee agenten die het project in de opzetfase hebben getrokken. Het enthousiasme van deze twee werkte aanstekelijk. Een vereiste voor alle burgerparticipatie projecten is volgens respondent zelfvertrouwen. "Je moet er als politieman wel echt in geloven en het belang van de burger niet onderschatten. Als je alleen maar boeven wil vangen, mis je een belangrijk onderdeel van je werk bij de politie." Ook in andere wijken willen scholen het project nu gaan uitzetten. "Ook in Wassenaar zijn

politie, scholen en kids te vinden. Zij het met andere onderwerpen, misschien verkeersveiligheid in plaats van drugs dealen, maar de verbinding zoeken blijft de kern van het project. Dat is voor iedere wijk en agent relevant.” Commentaar van oudere kinderen, broertjes of zusjes, uit de wijk is er gek genoeg niet, vertelt respondent. Hoewel hij dit zelf wel verwachtte, blijkt het juist stoer te zijn bij de kinderen zelf maar ook bij hun familieleden dat ze meedoen aan het project.

Verbeterpunten zijn er desondanks toch genoeg. Dit project zou regionaal gestuurd moeten worden als blijkt dat ook andere wijken mee gaan doen. Idealiter is er één persoon die het coördineert en zorg draagt dat het format in alle wijken hetzelfde is. De politie moet eigenaar blijven van het project, niet de gemeentelijke handhaving bijvoorbeeld.

“Burgerparticipatie steunen we en willen we graag zien, bij de politie. Maar dat betekent ook dat we ondersteunen moeten in de uitvoering. We moeten daarbij direct operationeel gaan denken. Korte klappen maken en *quick wins*, bijvoorbeeld gelijk twee verantwoordelijken aanwijzen die het project gaan uitwerken in de wijk. Geen eindeloze plannen schrijven, gewoon doen. De coördinator moet uiteraard blijven bijsturen, want vanuit de praktijk werken levert altijd onverwachte situaties op.”

Respondent ziet zijn project graag groeien door ook de brandweer en misschien zelfs defensie te integreren. Daarnaast wil hij zich nog meer richten op oudere kinderen. “Idealiter gaan we verder, tot ze 17 zijn. De basis moeten we doortrekken.”

Bijlage 3: Survey onder gemeenten en politie

De volgende tekst is gemaild:

Geachte heer, mevrouw,
Kent u voorbeelden van burgers die participeren op het gebied van veiligheid? Breng die dan onder de aandacht!

Onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam doen in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek naar burgers die zich actief inzetten om de veiligheid in hun buurt (of elders) te verbeteren. Voor het onderzoek worden zoveel mogelijk functionarissen van gemeente en politie benaderd die hierop goed zicht hebben. U kunt helpen door één of meerdere projecten die u kent door te geven. Het mag zowel gaan om geslaagde als om vernieuwende initiatieven waarvan nog geen resultaten bekend zijn. U doet dat heel eenvoudig door deze mail te beantwoorden en hieronder uw informatie in te voegen. U mag deze mail ook doorsturen naar collega's.
Een nadere toelichting en contactgegevens vindt u onderaan deze mail.

Bedankt voor de moeite.
Met vriendelijke groet,
Dr. Marco van der Land
Docent en onderzoeker VU Amsterdam

Naam van het project of initiatief:

Plaats en evt. buurt:

Korte omschrijving (voor zover bij u bekend):

Naam contactpersoon of -instantie:

Eventueel aanvullende opmerkingen:

****** Het onderzoeksproject 'Burgerparticipatie in veiligheid' wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid & Justitie en richt zich op de betekenis van burgerparticipatie voor het beleid ten aanzien van veiligheid. Doel van het project is om bekende en minder bekende, geslaagde en minder geslaagde voorbeelden te beschrijven van actieve burgers op het gebied van veiligheid. Of die initiatieven door burgers, politie of gemeente zijn gestart maakt niet uit. De inventarisatie van initiatieven en projecten loopt tot en met januari 2014.

Bijlage 4: Topiclijst

Topiclijst Burgerparticipatie in veiligheid

Naam en functie respondent:

Plaats waar het interview wordt gehouden:

Introductie

Deel 1: De inhoud van het project

1. Kunt u uw project kort omschrijven?
 - a. Wat
 - b. Wie
 - c. Sinds wanneer
2. Wat doen jullie voor activiteiten?
 - a. Omschrijving acties
 - b. Frequentie
3. Wie doen er mee aan dit project?
 - a. Hoeveel mensen?
 - b. Mannen, vrouwen?
 - c. Leeftijdscategorie?
 - d. Wat is uw functie binnen het project?

Deel 2: De aanleiding(en)

4. Wat was de aanleiding, de reden, dat dit project is gestart?
 - a. Waarom bent u als burgers dit project gestart?
 - b. Waarom bent *u zelf* dit gaan doen?
 - c. Wat deed de politie of de gemeente of de woningcorporatie aan dit probleem?
5. Kunt u beschrijven hoe het initiatief begon?
 - a. Wanneer?
 - b. Wie nam precies het initiatief?
 - c. Op welke manier is dit project gestart?
6. Hoe bent u er zelf erbij betrokken geraakt?
7. Wat wilt u zelf (als politieman of burger) met het project bereiken?

Deel 3: De organisatie en werkwijze

1. Hoe is het project organisatorisch ingericht?
 - a. stichting, coöperatie, werkgroep gemeente/politie, ...
2. Welke partijen zijn bij dit project betrokken?
 - a. Burgers
 - b. Gemeente
 - c. Politie
 - d. Woningcorporatie
 - e. Sociale professionals/welzijnsteam
 - f. ...
3. In hoeverre vertegenwoordigt u anderen in de buurt die niet deelnemen aan het project?
4. Kunnen andere burgers zich gemakkelijk aansluiten bij jullie project? Hoe gaat dat in zijn werk?
5. Hoe is de taakverdeling in dit project georganiseerd?
 - a. Welke taken heeft u als burger(s)/politie?
 - b. Wat zijn de taken van burgers/de politie?
 - c. Wat zijn de taken van de andere partijen die bij dit project zijn betrokken?
 - d. Zijn daar afspraken over gemaakt?
 - e. Welke afspraken?
 - f. Is dat vastgelegd?
6. Wie leidt de totstandkoming van de taakverdeling en de afspraken?
 - a. Hoe is de besluitvorming in jullie project tot nu toe tot stand gekomen?
 - b. Welke partij hakt de knopen door als het lastig wordt?
 - c. Wie houdt er toezicht op de uitvoering ervan?
7. Zijn er kosten gemoeid met dit project, bijv. om spullen aan te schaffen o.i.d.?
 - a. Om hoeveel gaat het ongeveer?
 - b. Wie betaalt dat?
8. Hoe ervaart u de samenwerking tussen de politie en burgers?
 - a. Wie draagt de eindverantwoordelijkheid voor uw project?
 - b. Wie bepaalt in uw samenwerking de prioriteiten?

Deel 4: De resultaten van het project

1. Hoe effectief is het project volgens u, m.a.w. in hoeverre bereikt u de gestelde doelen?
 - a. Voorbeelden vragen!
 - b. Welke resultaten zijn er geboekt? (concreet)
 - c. Wat is de bijdrage van burgers daarin volgens u?
 - d. En de rol van de politie/andere partijen?
2. Hoe kan het succes of het ontbreken ervan volgens u verklaard worden?
Mogelijke richtingen antwoord (goed door blijven vragen!)
 - a. Netwerk in de buurt (wat levert dat concreet op?)

- b. Best persons (leiders, aanjagers, trekkers)
 - c. Gedeeld urgentiegevoel (hoe uitte die urgentie zich?)
 - d. Betrokkenheid van het lokale bestuur (hoe uit zich die support concreet?)
 - e. Rol van professionals (wat precies doen ze dan goed?)
 - f. Is de soort van buurt waarin u woont volgens u van belang (demografisch/sociaaleconomisch)? Hoe dan?
 - g. Andere mogelijke verklaringen?
3. Hoe veilig is de buurt volgens u op dit moment?
- a. Is de veiligheid verbeterd sinds dit project?
 - b. Is dat dankzij jullie project? Wat zijn andere oorzaken?
4. Heeft het project ook effecten gehad die u niet direct voor ogen had?
- a. Voorbeelden laten geven!
5. Wat vinden anderen in de buurt er van dat jullie dit project doen? Waaruit blijkt dat?
- a. Levert het wel eens spanningen op dat jullie meedoen aan dit project?
6. Waar ziet u nog ruimte om het project verder te verbeteren?
7. Welk advies zou u andere vergelijkbare projecten willen meegeven?
- a. Wat zijn uw leerervaringen?

Slotvraag

8. Wat betekent dit project voor uzelf en voor de buurt?

Bedank de respondenten voor het interview!